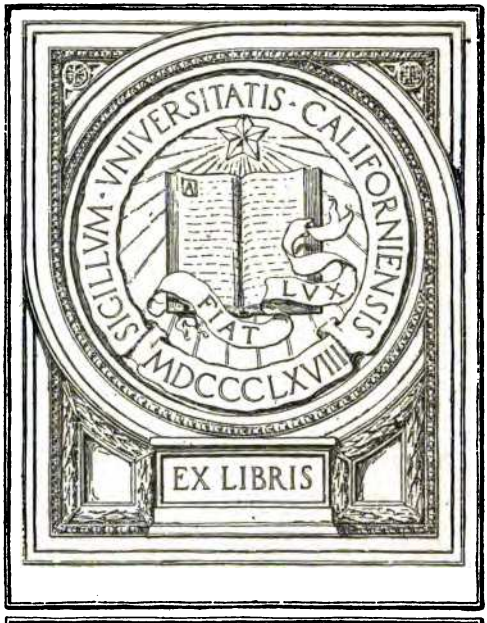
Giuseppe Rensi

# GLI ANCIENS RÉGIMES
# E
# LA DEMOCRAZIA DIRETTA

ALVMNVS BOOK FVND



Digitized by Google

## Pubblicazioni dello stesso Autore

**Le basi economiche dell'amore** (edizione della *Critica Sociale*, Milano 1896).

**Una repubblica italiana: il Cantone Ticino** (edizione della *Critica Sociale*, Milano 1899).

*In corso di stampa:*

**Studi di filosofia, storia, politica e letteratura.**

*Di prossima pubblicazione:*

**La metafisica scientifica e la sua morale.**

**I Comuni, le Repubbliche e le Signorie.**

Digitized by Google

GIUSEPPE RENSI

# Gli «anciens régimes» e la democrazia diretta

CON INTRODUZIONE

DI

ARCANGELO GHISLERI

BELLINZONA
Stab. Tip.-Lit. El. Em. Colombi & C.
1902.

Digitized by Google

Digitized by Google

ALLA MIA LAURETTA

CHE MI CONGIUNSE ALLA PICCOLA ITALIA

DOVE SON FATTE REALTÀ LE ISTITUZIONI

AUGURATE IN QUESTE PAGINE

PER L' ITALIA GRANDE

388225

Digitized by Google

Digitized by Google

Ho letto le bozze di questo libro e due sentimenti antitetici mi impediscono di scriverne, come vorrei, una delle consuete prefazioni o presentazioni giocondamente allettatrici; non già che mi scarseggi l'ammirazione pel libro e pel suo autore, mi scarseggia bensì la fiducia nel pubblico.... italiano.

Ecco — finalmente — dopo tanti anni (quanti?) un'opera veramente *politica* nel senso dei nostri antichi. Ed è scritta dopo coscienziosi studî e osservazioni proprie, con lucidità di forma, semplice, non arzigogolata o astrusa, per cui quest'opera del Rensi dovrebbe divenire « popolare ». E tratta i problemi oggi più comunemente discussi; essa affronta collo specillo

Digitized by Google

di una coltura non superficiale i « luoghi comuni » i « pregiudizi » le « frasi fatte » universalmente accettate dal giornalismo italiano; cosicchè non dovrebb' esservi persona mediocremente istrutta, e che si interessi poco o tanto di amministrazione e di politica, la quale non sentisse il desiderio di leggere, di conoscere, di discutere magari, quanto il Rensi viene limpidamente discorrendo nelle sue pagine.

I tre capitoli dedicati al « Sistema Parlamentare » costituiscono per sè soli una compiuta ed esauriente monografia. Nessun deputato o pubblicista, e — se non fossimo in Italia — vorrei aggiungere « nessun elettore » dovrebbe esimersi dal meditarli. L'autore è un positivista: parola oggi screditata, dopo che si proclamano positivisti i più disinvolti azzeccagarbugli dell'apriorismo politico vaneggiante; ma egli è un positivista senz'altri aggiuntivi, onde trae le sue osservazioni dall'*esperienza* della storia costituzionale inglese (di cui non è a dire quanto sia mitologica l'opinione che se ne ha in Italia) e un poco altresì dall'esperienza della storia costituzionale nostrana. Gli autori che cita, i fatti che

Digitized by Google

ricorda, mettono il lettore sulla via di corroborare coll' esperienza propria le conclusioni dell'autore.

Valore e compiutezza monografica presenta altresì l'ultima parte del volume, dove discorre della « Democrazia diretta ». Quante *notizie* di fatto, ignote anche ai superuomini del mondo politico italiano, a deputati, a capi-partito, a ex-ministri e a futuri ministri! Perocchè — e qui parliamo per esperienza nostra — l'insigne ignoranza delle classi politiche, di quelle che si dicono « dirigenti » in Italia relativamente a quanto concerne *le condizioni di vita interna* degli altri popoli — geografiche, commerciali, giuridiche, costituzionali, religiose, di educazione, di costumi ecc. — sorprende ogni più pessimista prevenzione. Tutti si credono dotti in politica estera e costituzionale, perchè leggono qualche giornale francese o berlinese; la nazione meno ignota in Italia è, realmente, la Francia, i cui avvenimenti politici, la cui letteratura, le cui discussioni hanno prontamente eco nel giornalismo italiano. Ma delle stesse « Potenze alleate », dell'impero Germanico e dei singoli Stati ond'è costituito; dello stesso Impero Austro-Ungarico, basta ai

Digitized by Google

più (anche se deputati o ministri) quel medio *quid* di opinioni correnti, che ogni più distratto lettore si è venuto formando dalla lettura abituale dei giornali nostrani. Degli altri paesi poi, Spagna, Turchia, Stati Uniti, della stessa Inghilterra, si ha, in Italia, un'opinione, ripeto, mitologica, specie di nebulosa in cui vaporano le frasi fatte, i fattacci, i motti per ridere ed altre sciocchezze, più o meno allegre, lette distrattamente nei giornali. — Tra i paesi di cui non si ha che un'opinione mitologica (od anzi, per ciò che riguarda l'interno funzionamento istituzionale, non se ne ha notizia alcuna) è la vicina Confederazione Svizzera.

Eppure nell'autonomia de' suoi 22 Cantoni, nella singolare applicazione d'una medesima auto-reggenza a tre razze differenti, la Svizzera offre agli studiosi il più ricco gabinetto sperimentale di politica e di sociologia contemporanea. L'autore di questo libro, che ha modo di seguire giorno per giorno le cose svizzere per diretta informazione, ha saputo far tesoro di quel crogiuolo sperimentale per le sue accorte considerazioni, discorrendo del tema — quasi nuovo in Italia — della Democrazia diretta.

Digitized by Google

Strano a dirsi. L'Italia che fu la terra classica degli « Scrittori politici » da quarant'anni sembra una terra isterilita, dove più non possa allignare questa pianta del libero pensiero. Dopo Mazzini, dopo Cattaneo, dopo Giuseppe Ferrari, dopo Minghetti, Jacini, Scialoia, Montanelli (e potete citare altri nomi — ma tutti della generazione anteriore all' unificazione) dove sono, chi sono, gli scrittori politici?

Chi ricordi che la letteratura politica fiorisce ad Atene, non a Sparta; a Firenze, non a Venezia; tra i dibattiti della libertà, non tra gli ossequi della servitù; non giudicherà forse troppo glorioso quest'ultimo periodo di nostra storia contemporanea, così scarso di letteratura politica — nel senso che questa parola aveva presso i nostri antichi. Della stagnazione in cui s'impadula il pensiero nazionale è prova la ripetizione uniforme, a distanza di due, di tre, di quattro decenni, dei medesimi volgari idiotismi; l'importanza che si dà a sofismi e bizantinismi, che già vennero confutati dai fatti o dalla critica quando ebbero, la prima volta, propugnatori più sottili e più eloquenti, che oggi non abbiano. La stagnazione del pensiero politico è effetto

Digitized by Google

e causa ad un tempo dell'arresto di una nazione.

Questo libro del Rensi — concepito con larga e serena veduta delle più capitali questioni costituzionali del nostro tempo, dissimulante sotto la popolarità del dettato la coscienziosa dottrina della materia, segnalante agl'italiani, al di sotto delle *parvenze* dell' attuale regime parlamentare, in che consistano le *condizioni essenziali* di una vera democrazia — avrà esso la fortuna che si merita? Sarà letto e meditato, come dovrebb'essere, dai socialisti e dai repubblicani? Sarà meditato e magari discusso, come dovrebbero per decoro di partito, dai costituzionali conservatori come dai costituzionali riformisti? Avrà esso il merito di attrarre verso queste esperienze storiche e contemporanee dei varî regimi politici, l'attenzione sagace dei giovani studiosi, da una fanatica neofilìa per certe dottrine portati a sprezzare *aprioristicamente* (e perciò insensatamente) lo studio di quelle forme istituzionali, la cui importanza sta alle funzioni della vita sociale, così come la struttura dell'organismo sta alla salute biologica, così come la struttura di un

Digitized by Google

orologio non è indifferente al suo esatto e durevole funzionamento?

Comunque sia per essere accolto, questo libro del Rensi ha il merito di riproporre — per la prima volta, dopo quasi due generazioni — il problema del migliore dei governi, problema d'interesse ugualmente vitale e attuale per l'Italia, per la Francia, per l'Inghilterra, pel Belgio, per qualsiasi Stato civile, e di averlo proposto e illuminato con quella sincerità e oggettività di ricerche, da cui, per troppo tempo, la deficienza dei faziosi o l'ipocrisia degli opportunisti ci avevano allontanati.

**Bergamo, 22 dicembre 1901.**

ARCANGELO GHISLERI.

Digitized by Google

Digitized by Google

# Gli « anciens régimes »

e

# la democrazia diretta

Digitized by Google

Digitized by Google

# PREFAZIONE

*Chiunque segue, anche superficialmente, la politica italiana, è al corrente delle varie fasi della contesa sorta tra una parte del partito socialista, da un lato, e un' altra parte dello stesso partito e il partito repubblicano, dall' altro.*

*Questa contesa incominciò in seguito alle dichiarazioni di ministerialismo di alcuni tra i più eminenti uomini del partito socialista italiano — primo e più deciso su questa via Filippo Turati, che, del resto, al di sopra di questo passeggero dissenso, tutti profondamente amiamo e stimiamo. S' inasprì in seguito alla campagna oratoria di Enrico Ferri in Romagna ed altrove, tendente a sostenere, contrariamente a quanto aveva cercato di dimostrare con alcuni articoli della* Critica Sociale [1] *chi scrive queste linee,*

---

[1] Vedi *I Profeti dell'idea socialista in Italia* in *Critica Sociale* del 1° e 16 Marzo, 1° e 16 Aprile 1901. Ripubblicando in volume a parte (ora in corso di stampa) questi ed altri miei *Studii*, avrò occasione di spiegare brevemente il mio pensiero in argomento.

Digitized by Google

*che Giuseppe Mazzini non può considerarsi quale un precursore del socialismo e che la sua dottrina è prettamente "borghese". Finalmente, quella contesa raggiunse la sua ultima fase durante e immediatamente dopo il congresso repubblicano di Ancona (1-3 Novembre 1901).*

*In questa ultima fase le obbiezioni dei socialisti ministeriali ai repubblicani possono riassumersi così: voi (essi dicono) vi rinchiudete nella "pregiudiziale" che fuori della repubblica non vi sia salvezza e che nulla si possa fare senza di essa. Data questa "pregiudiziale" vo dovreste, logicamente, appartarvi dall'odierna vita politica attiva e restringervi ad una affermamazione sterilmente rivoluzionaria. Invece, voi prendete parte a questa vita politica, domandate e proponete riforme, e con ciò, dimostrando di essere persuasi che riforme si possano ottenere anche nella monarchia, negate la stessa vostra "pregiudiziale" e di conseguenza abbattete la chiave di volta su cui poggia il vostro edificio di partito politico.*

*Ma questa argomentazione ci pare alquanto semplicista. Sembra, infatti, che si possa, senza incoerenza, ritenere che solo la repubblica democratica (tipo svizzero o americano) presenti l'ambiente politico atto alla facile, normale, piena e perfetta esplicazione della volontà popolare; che l'ambiente politico presentato da una monarchia sia sempre le mille miglia lontano dall'offrire questi vantaggi; che sia, quindi, opportuno diffondere l'idea repubblicana e cercar di convin-*

Digitized by Google

*cere il maggior numero possibile di cittadini della verità dei due fatti ora accennati; — e, ciò non ostante, riconoscere che qualche piccolo frammento di bene, qualche riforma utile può compiersi anche con la monarchia, e, quindi, cercar di ottenerli.*

*La giustificazione dell' esistenza di un partito repubblicano — e del* repubblicanesimo *del partito socialista — sta completamente nelle tre prime circostanze or ora accennate, e non è per nulla invalidata dall' ultima; così come non sarebbe invalidata l' affermazione d' un povero diavolo che il vitto carneo è l' unico igienico, dal fatto che egli è costretto a nutrirsi di patate. O forse che gli si potrebbe obbiettare: voi siete incoerente: una volta che pronunciate quella affermazione, voi dovete incrociare le braccia in attesa del vitto carneo: e se vi ostinate a mangiare patate, dimostrate con ciò l' insostenibilità della vostra proposizione? Ma il povero diavolo continuerà, giustamente, ad affermare che il vitto carneo è l'unico igienico, e, ciò non ostante, non potendo di meglio, a mangiare patate, e, finchè non può procurarsi quello, cercherà magari di aggiungere a queste qualche altra specie di nutrimento inferiore. Ciò è, semplicemente, quel che fa il partito repubblicano, quando, fermo nella proposizione che la forma repubblicana-democratica moderna è l' unica igienica per la salute dei popoli, e costante nel diffondere e far penetrare nei cervelli questa verità, pure, anzichè appartarsi e lasciarsi morir di fame, si nutre*

Digitized by Google

*della maggior quantità di patate o di altri alimenti inferiori che gli è dato procurarsi in monarchia, e cerca di aumentare più che sia possibile questa razione.*

*Del resto, si noti che se vi fosse incoerenza nel partito repubblicano la stessa incoerenza esisterebbe per il partito socialista. Anche il partito socialista pone come proposizione che l'unico ordinamento buono è dato dalla collettivizzazione dei mezzi di produzione; e tale proposizione predica come caposaldo del partito. Ciò non ostante cerca di ottenere quelle briciole di miglioramento che è dato raggiungere nell'assetto capitalistico. Se questo fa il partito socialista, perchè non potrà il repubblicano fare, analogamente, la stessissima cosa nel campo suo?*

* * *

*Tra gli uomini politici italiani che hanno maggiormente consacrato i loro sforzi a dimostrare che un partito repubblicano non ha ragione di esistere, si è segnalato in questi ultimi tempi, l'on. Ettore Sacchi, il quale svolse il suo concetto in argomento specialmente con un discorso pronunciato il 30 Giugno 1901 a Cremona, e con un articolo, che leggiamo in questo momento, nella* Nuova Antologia *del 15 Novembre 1901.*

*Ciò che rende particolarmente ingiustificata l'attitudine dell'on. Sacchi è lo sforzo ch'egli fa per invocare a suo favore il positivismo e quasi*

Digitized by Google

*per atteggiarsi a un discepolo in politica di Roberto Ardigò.*

*Imperocchè il pensiero dell'on. Sacchi si fonda sopra tre capisaldi che sono quanto di meno positivo e di più aprioristico si possa immaginare; e rifugge dall'affrontare la realtà anche negli accessori, come quando, rinnovando il caso di Tecoppa, addita, tanto nel discorso quanto nell'articolo, lo scandalo che chi scrive queste linee "ha detto male di Garibaldi", quasi volendo così risolvere la questione se l'opera di Garibaldi sia stata utile o no alla causa della democrazia italiana col solito assai poco positivo colpo di tamburone patriottico e senza affacciarsi a discutere i fatti su cui il nostro giudizio era appoggiato* [1].

*I tre capisaldi del pensiero dell'on. Sacchi sui quali egli scorre come su principî che non abbisognino di dimostrazione sono i seguenti:*

I. *Che la monarchia non è una forza operante «fuori delle masse popolari» una istituzione «che esiste per sè, distinta e separata dal popolo». È invece connaturata con questo, perchè costituisce «un ordinamento da esso espressamente e tacitamente voluto; in modo cioè esplicito dalle generazioni che votarono nei plebisciti e in modo tacito dalle successive generazioni per tutto lo insieme della vita dello Stato.»*

---

[1] Abbiamo "detto male di Garibaldi" in due articoli della *Critica Sociale* del 1° Novembre e 1° Dicembre 1900, che faranno parte degli *Studii* ora in corso di stampa.

Digitized by Google

II. *Che non è più a farsi questione di monarchia o repubblica perchè "nel sistema rappresentativo, essendo il suffragio la leva che può sollevare il mondo politico" la monarchia non può aver « altro ufficio che di inalveare la volontà del popolo per le risoluzioni che esso crede giovevoli ».*

III. *Che l'ipotesi che la monarchia possa contrastare alla volontà popolare è smentita dalla storia, la quale "dà torto ai dubitanti, ai condizionali, ai diffidenti".*

*Abbiamo detto che questi tre punti fondamentali del pensiero dell'on. Sacchi sono quanto di meno positivo si possa immaginare.*

*E, per vero, quanto al primo, crediamo che nessun politico positivista, per dimostrare che una monarchia in generale e l'italiana in particolare è connaturale alla vita della nazione, oserebbe seriamente invocare i plebisciti. Tutti, anche coloro che fingono di prenderli con solennità, sanno come questi avvengono. Sanno che il plebiscito ha creato in Francia l'impero. E sanno che in Italia quella scarsissima serietà che ha questa forma di manifestazione della volontà popolare è stata per di più distrutta dal momento di tumultuario entusiasmo in cui la votazione accadde, e dal modo particolare con cui il quesito dell'accettazione della monarchia venne, senza possibilità di scelta, sottoposto ai cittadini. Maggior ragione avrebbe l'on. Sacchi se la forma monarchica fosse stata costruita in Italia da una Costituente come nel Belgio dopo la rivoluzione*

Digitized by Google

*del 1830. Ma tanto si era sicuri che la monarchia fosse la forma naturale in cui poteva adagiarsi il popolo italiano, che la Costituente, la quale sola, se mai, poteva esprimere seriamente l'organizzazione politica naturale all'Italia, fu accuratamente e con ogni sforzo tenuta lontana.*

*Quanto al «modo tacito» con cui le generazioni successive a quella che votò nel plebiscito mostrarono e mostrano di volere le istituzioni attuali, ci sarebbe da rispondere due cose: la prima che bisognerebbe anzitutto ricercare se parecchie manifestazioni del popolo italiano non ismentiscano l'affermazione dell'on. Sacchi; la seconda che il «modo tacito» di consenso popolare per un governo, potrebbe, se fosse seriamente probante, invocarsi a favore di migliaia di governi da tutti riconosciuti per pessimi e dimostrati dalla storia contrari allo spirito della nazione e alla volontà del popolo che li sopportò.*

*Il secondo caposaldo dell'on. Sacchi, che, cioè, nel sistema rappresentativo, il suffragio sia tutto e la monarchia quindi non possa avere altro ufficio che di inalveare la volontà del popolo, anzichè essere un concetto positivista, è un vecchio luogo comune del dottrinarismo proprio ai professori di diritto costituzionale. Per la sua confutazione rimandiamo l'on. Sacchi ai libri del Mosca — questo sì un vero scrittore politico positivista — o quanto meno ai riferimenti che a tali libri si fanno nelle pagine che seguono.*

*La terza affermazione dell'on. Sacchi, essere cioè l'ipotesi che la monarchia possa contrastare*

Digitized by Google

*alla volontà popolare smentita dalla storia, è destituita d' ogni fondamento. Bisognava, per provarla, che l'on. Sacchi avesse confutato i fatti raccolti nei nostri articoli della* Critica Sociale, *da lui ricordati; fatti, i quali, se non altro, attestano che l'affermazione sopradetta ha bisogno di venire lungamente dimostrata. Ma l'on. Sacchi crede di aver fatto una dimostrazione trionfale quando ha citato l'allargamento del suffragio, semplice superficialità, vera polvere negli occhi dei gonzi; e dimentica la sostanza, cioè l'ininterrotta e concatenata serie di fatti che va dal proclama di Moncalieri attraverso ai lunghi anni di crisi extraparlamentari, fino all' ultima crisi, la cui soluzione fu pure extraparlamentare per quanto riguarda i dicasteri della guerra e della marina, e nella quale l' esclusione dello stesso on. Sacchi e dell'on. Marcora si dovette (diremo anche noi parafrasando una frase che ebbe un momento di celebrità) a ragioni "che tutti sanno", anche perchè le rivelò la* Gazzetta del Popolo *del 14 Febbraio 1901* (1).

*Questo il positivismo politico dell'on. Sacchi.*

* * *

*Ma torniamo alla polemica dei socialisti coi repubblicani.*

*Con le pagine che seguono noi, senza presumere minimamente di assiderci a giudici e nep-*

(1) Vedi oltre pag. 86.

Digitized by Google

*pure di entrare direttamente nella polemica, abbiamo voluto soltanto mettere in luce la verità cui sopra s'è alluso: e cioè che solo le forme repubblicane-democratiche moderne* (1) *consentono un pieno e normale elaterio della volontà popolare — verità affermata, del resto, nel programma minimo socialista come primo postulato politico, così formulato:*

« *Stato democratico, dove il proletariato si senta realmente uguale — politicamente e giuridicamente — al capitalista; e quindi:*

« I. *Suffragio universale, semplice, diretto e segreto per tutti i maggiorenni d'ambo i sessi. — Elettorato passivo illimitato, salvo interdizione per infermità. — Rappresentanza proporzionale. — Referendum.*

---

(1) Senza preoccuparci soverchiamente del rigore scientifico dei vocaboli, e pur sapendo che le due espressioni *democrazia diretta* e *democrazia pura* sono usate promiscuamente e nello stesso senso, avvertiamo, tanto per esser intesi, che abbiamo adoperato la prima per significare i sistemi in cui il popolo governa direttamente mediante sopratutto il *referendum* e i diritti d'iniziativa e di revisione; mentre riserveremmo la seconda più specialmente per quei sistemi in cui il popolo non ha assemblee che lo rappresentino, ma gerisce i suoi affari in adunanze universali, come nei Cantoni svizzeri a *Landsgemeinde*.

Così, quando parliamo di sistemi "puramente parlamentari" o "parlamentari" *tout court*, intendiamo quegli Stati in cui la funzione legislativa è affidata ai Parlamenti in modo esclusivo, in contrapposizione a quelli in cui è affidata in ultima istanza al popolo stesso, cioè agli Stati a democrazia diretta.

Digitized by Google

« II. Tutte le cariche, **senza eccezione, eleggibili,** revocabili, responsabili, retribuite, ecc. ».

*E si noti che la* Dichiarazione *che precede il programma minimo avverte che questo sta al massimo « nei rapporti di mezzo a fine ». Non v'è bisogno d'insistere sull'importanza di questa affermazione in relazione colla trasformazione politica di cui al n.* II.°

*Le polemiche fanno sempre perdere la misura e riescono a squilibrare le posizioni. Così è avvenuto di quella di cui abbiamo parlato. Più ancora che nelle sfere intellettualmente e politicamente più elevate dei due partiti, nei piccoli ambienti e nelle piccole discussioni locali si corse oltre al segno, e, da parte socialista, nella naturale esagerazione cui la disputa conduce, si andò, se non erriamo, fino a rimettere a nuovo la teoria dell'indifferenza verso le forme di governo.*

*Per ciò ci parve opportuno ricordare gli argomenti e i fatti che tale indifferenza condannano, e che, per contro, provano ed illustrano l'opportunità dei postulati del programma minimo socialista surriportati.*

*Si tratta soltanto di* ricordare; *epperò sarebbe ultroneo voler cercare in queste pagine novità o profondità di vedute.*

*Novembre, 1901.*

g. r.

Digitized by Google

## Capitolo I.

# Vecchi e nuovi governi.

Digitized by Google

Digitized by Google

Il comune e generalissimo criterio di distinzione tra le forme di governo è quello della loro rispondenza o non rispondenza alla volontà popolare e del fatto che esse lascino o no libero il corso all'influenza di questa volontà popolare nella compagine dello Stato.

Si può dire che questo criterio risalga ad Aristotile, il quale ha distinto i governi in monarchici (in cui la volontà popolare non ha alcuna influenza perchè vi è sovrana quella del re), aristocratici (in cui la volontà popolare ha solo una piccolissima influenza, quella rappresentata dalla piccola classe che esercita il potere) e in democratici, in cui la volontà del popolo prevale pienamente.

Tale distinzione delle forme di governo, basata sul criterio della prevalenza o dell'esclusione della volontà popolare, fu accettata e seguita, da Aristotile in poi, da quasi tutti

Digitized by Google

gli scrittori politici. Ed essa, considerata astrattamente, è, a nostro avviso, come apparirà in seguito, esatta.

Ma, se la formula di distinzione accennata è esatta in astratto, gli errori sopravvengono nell' applicazione concreta di essa. E' verissimo che l'esclusione o l'ammissione della volontà popolare alla direzione della cosa pubblica può, teoricamente, stabilire un taglio netto e preciso tra le forme di governo. Ma quando si tratta di determinare praticamente se la tale o la tale altra costituzione politica ammetta od escluda l'influenza della volontà popolare; quando si tratta di determinare se la tale o la tal altra costituzione politica vada classificata tra quelle che concedono corso alla volontà popolare o tra quelle che le elevano contro barriere; allora sorgono gli equivoci e gli inganni.

In base al criterio enunciato, noi siamo, per esempio, abituati a fare una profonda e rigorosa distinzione tra due forme di governo. Quando pensiamo a costituzioni politiche stabilite all'infuori della volontà popolare e neganti a questa ogni influenza nello Stato, ci si affacciano tosto alla mente le monarchie assolute, gli *anciens régimes;* quando pensiamo a ordinamenti politici aperti all'influsso della volontà popolare, e organizzati appunto collo scopo di accordare a questa la prevalenza, ci si presentano tosto i governi costituzionali, rappresentativi, parla-

Digitized by Google

mentari, diffusisi nella prima metà del secolo XIX, in seguito alla rivoluzione francese, per tutta Europa.

La teoria della sovranità popolare, la teoria che i governi tengono il loro potere dalla comunità per delegazione, è accettata (come riconosce un acerrimo e formidabile nemico della democrazia, il Summer Maine (1)) in tutti i paesi d'Europa e d'America (meno la Russia e la Turchia). E dovunque si credette che quella teoria potesse prendere corpo e tradursi effettivamente in pratica mediante i governi parlamentari. Perciò le rivoluzioni — lo sforzo supremo compiuto dal popolo per conquistare la sovranità — mirarono dovunque ad attuare il regime rappresentativo.

La rivoluzione dell'89, quella del 1820 in Ispagna, quella del 1821 e le successive in Piemonte e negli altri Stati italiani, quella del 1848 in Germania e in Austria, avevano nettamente per iscopo di fondare la sovranità popolare, e tale fu lo scopo che si ritenne e si proclamò raggiunto coll'istituzione dei governi parlamentari. Ne derivò la convinzione profonda, radicata, incrollabile che questi governi abbiano pienamente realizzato l'aspirazione alla sovranità popolare, la quale era stata il motivo della loro introduzione;

(1) *Essai sur le gouvernement populaire* (Thorin 1887) pag. 21 e seg.



Digitized by Google

e che essi rappresentino di fronte ai vecchi regimi assoluti, l'era nuova, l'era della libertà opposta a quella della schiavitù.

Da questo punto di vista, la storia ci pare, comunemente, divisa così: fino al 1789 esclusione assoluta della volontà popolare dal potere pubblico che si concentrava (come scrive il Palma) (1) « nel signore di una reggia »; poi, l'abisso tumultuoso della rivoluzione francese, e di quelle che la seguirono negli altri paesi; infine, il sorgere da questo abisso dei governi a base di volontà popolare che si insediano in tutto il mondo civile (meno la Russia) mediante le Costituzioni e i Parlamenti.

Se noi richiamiamo alla memoria l'educazione storica che abbiamo tratta dai libri o ricevuta nelle scuole vediamo che essa è proprio informata a questi concetti. I vecchi governi erano la compressione sistematica della volontà popolare, la schiavitù; e noi risentiamo ancora il senso di oscura tetraggine che ci ispirava lo studio della loro storia fattane nelle scuole o che emana da qualunque dei più comuni libri di storia quando trattano di quelli. I nuovi governi sono la libertà, il trionfo della volontà popolare; e ancora rammentiamo il sospiro di soddisfazione, con

(1) *Corso di diritto costituzionale* (Firenze Pellas 1881) I, 283.

Digitized by Google

cui durante il nostro studio scolastico, o durante la nostra lettura usciti dal triste pelago dei vecchi regimi e giunti al periodo dei nuovi Stati popolari, esclamavano col dolce brivido di chi ha sfuggito un pericolo: finalmente siamo liberi! cose simili a quelle di una volta, fortunati noi, non ne vedremo più.

Eppure, vedete casi!, le cose di una volta si ripetono anche sotto i governi costituzionali, parlamentari, rappresentativi, anche negli Stati, così detti « popolari ». Quella persecuzione con cui, come noi avevamo appreso nelle scuole o nei libri, i vecchi governi si accanivano contro i cittadini, quelle strazianti prigionie la cui lettura ci strappava lagrime, quegli eccessi a cui si abbandonava la soldatesca sopra un popolo inerme, quelle trame poliziesche che ci ispiravano tanto disgusto — tutti quei fatti rimasti nella nostra mente con uno stigma d'orrore — tutti quei fatti che noi ci rallegravamo appartenessero oramai al passato, al passato dei vecchi governi, e che noi, per fortuna nostra, non dovevamo più vedere — tutti questi fatti noi li abbiamo visti riprodursi negli Stati che, come avevamo appreso, rispondevano oramai alla volontà popolare e in cui la volontà popolare aveva liberissimo corso.

D'altra parte, le medesime lotte dei popoli contro i governi che avevamo appreso dalla storia studiata nelle scuole o sui libri

Digitized by Google

più diffusi, essere proprie degli Stati assoluti in cui la volontà popolare è esclusa dalla cosa pubblica, quelle medesime lotte noi le vedemmo e le vediamo riprodursi dai popoli odierni contro i governi che (come ci si assicura) rispondono oramai completamente alla volontà popolare e le concedono una piena influenza. Così, per esempio, in Italia vedemmo numerosissime parziali insurrezioni, e l'organizzazione della massa popolare, del proletariato industriale ed agricolo, in associazioni non certo favorevoli a quel governo che s'era sostituito ai vecchi sistemi politici, quale asserita affermazione della sovranità del popolo, e non certo da questo governo benevise: insurrezioni paragonabilissime a quelle che dal 1821 in poi turbarono la tranquillità degli antichi Stati; organizzazione che può per qualche lato assomigliarsi (dal punto di vista politico) a quelle dei carbonari o della *Giovine Italia,* e che a molti sembra ancora più paurosa.

E' vero che molti scrittori sciorinano un sacco di buone ragioni per dimostrare che un governo, pur perfettamente libero e pur assolutamente popolare, può arrestare, imprigionare ed uccidere i cittadini come il governo italiano nel 1894 e nel 1898. E' vero che quegli scrittori sostengono che le numerose insurrezioni avvenute in Italia, contro il governo « uscito dal popolo », e l'organizzazione della massa popolare, orientata con-

Digitized by Google

tro il medesimo governo, non sono per nulla affatto schiette manifestazioni della volontà popolare. Ma tutti gli arzigogoli messi innanzi su questo argomento non possono impedire che ogni intelligenza semplice e diritta scorga l'assoluta identità sostanziale tra fatti della medesima indole: persecuzioni politiche inflitte ai cittadini, insurrezioni e associazioni dirette contro il governo.

Se queste insurrezioni e associazioni, ottant'anni fa, erano la manifestazione della volontà popolare, come c' insegnano nelle scuole; e se le persecuzioni che tali insurrezioni e associazioni provocavano erano la dimostrazione che i governi stavano accampati fuori e contro la volontà popolare; perchè fatti della medesima indole, verificantisi oggidì, non vorranno dire che tra la volontà popolare e l'assetto governativo v'è lo stesso contrasto negli odierni Stati parlamentari di quello che v' era nei regimi assoluti ?

Sappiamo bene come l' idea che rispetto all'effettiva realizzazione della sovranità popolare i regimi costituzionali non siano gran che dissimili dagli assoluti sembra paradossale e mostruosa a tutti coloro i quali sono rimasti nella credenza comune che il sistema parlamentare abbia segnato un'epoca nuova di fronte alle monarchie assolute. E sappiamo anche bene che quell' idea sembra poco men che pazzesca a tutti gli altri che non si occupano, o si occupano raramente, di po-

Digitized by Google

litica. Ma alcuni brevi riflessi ci faranno persuasi non essere costoro che possono portare sopra una determinata forma di governo un giudizio attendibile e decisivo.

Qualunque sia stato il sistema politico in vigore, sotto la monarchia assoluta come sotto le dominazioni straniere, vi fu sempre una larga categoria di persone che non ne desiderava affatto il cambiamento. Tutti coloro che, senza nutrire delle idealità politiche spiccate, attendevano ai loro affari e potevano compierli senza soverchi inciampi da parte del potere politico, tutti coloro che avevano larghi agi nè di altro si occupavano se non di conservarli e di goderli, non hanno mai desiderato il cambiamento di nessun governo, nè hanno mai pensato che alcun governo fosse costituito contro la volontà popolare. Le alte classi francesi del tempo della rivoluzione erano partigiane della monarchia assoluta; l'aristocrazia e l'alta borghesia italiana, i cui membri diventavano ciambellani della Corte di Vienna o dei suoi luogotenenti in Italia, erano, nella loro generalità, partigiane del governo austriaco.

Ora, noi per giudicare di quel che fosse, sotto quei dominii, la volontà popolare, non ricorriamo al parere dei soddisfatti; ricorriamo al parere degli scontenti. Non a quello di coloro che traevano beneficî dal sistema in vigore; ma a coloro che ne subivano l'oppressione.

Digitized by Google

Il medesimo criterio dobbiamo applicare per giudicare dei governi d'oggidì. Bisogna che noi, per giudicare rettamente se i governi attuali incarnano la volontà popolare, ci sforziamo di uscire dalla nostra pelle di classe dirigente che dalla presente forma politica trae mille vantaggi, che ha voce in capitolo presso tutte le autorità, che è ascoltata, e la cui influenza ha mille modi di farsi valere in ogni ingranaggio del meccanismo governativo. Rade volte una persona appartenente alla così detta classe dirigente resta abbandonata totalmente alle sue sole forze contro l'azione governativa; essa può agire sulla giustizia sia per rapporti personali che può avere coi giudici, perchè questi appartengono alla sua medesima classe, sia per mezzo di amici comuni. Può agire sull'amministrazione, in tutti i suoi rami, per mezzo di deputati o di funzionari amici, o per mezzo di amici degli amici. Anche senza conoscenze personali la sua stessa posizione sociale, che più ?, la sua stessa foggia «decente» di vestire gli assicura entratura ed ascolto. E' naturalissimo che tali persone trovino che gli attuali governi offrano tutte le libertà e tutte le garanzie possibili di rispondere al volere della comunità.

Ma noi dobbiamo far astrazione dai vantaggi che offrono a noi le presenti forme di governo, e metterci nei panni di coloro che nessuno di tali vantaggi risentono, di coloro

Digitized by Google

che appartengono ad una classe diversa dalla nostra, che non hanno nè l'educazione, nè l'istruzione, nè i modi, nè la foggia di vestito della classe dirigente, nè rapporti di amicizia con questa, e cui quindi un abisso separa da tale classe e dai funzionari dello Stato che escono dal seno di essa. Dobbiamo metterci nei panni di costoro e procurar di capire come costoro giudichino dei presenti governi.

Un esempio ci si offre mentre scriviamo. Uno dei tanto frequenti scioperi di risaiuole è scoppiato a Molinella. Le condanne piovono sulle scioperanti per le preghiere che esse rivolgono alle loro compagne di astenersi dal lavoro, considerate come reato contro la libertà di lavoro. Le scioperanti sanno di operare secondo la legge, tanto che fornite di una carta nella quale sono stampati gli articoli del codice consacranti il diritto di sciopero la mostrano ai carabinieri e dicon loro: se lo sciopero non è un reato noi siamo nel nostro diritto se invitiamo le nostre sorelle, senza violenza e senza minaccie, come la legge prescrive, a desistere dal lavoro e a fare atto di solidarietà con noi.

Queste scioperanti, adunque, sono così sicure di non commettere nessun reato, come poteva esserlo Voltaire, quando sulla falsa accusa di aver scritto un libello contro Luigi XIV, fu chiuso per un anno nella Bastiglia; come poteva essere sicuro Raynal di non aver

Digitized by Google

commesso atto punibile di sorta pubblicando l'*Histoire des Indes;* o Marey scrivendo l'*Analyse de Bayle*; o Linguet gli *Annales Politiques*; o Delisle la *Philosophie de la Nature;* o Duvernet la storia della Sorbona; come potevano essere sicuri di non aver fatto nulla di punibile Marmontel leggendo a pochi amici una satira non sua contro il duca d'Aumont; o Morellet per aver fatto un'innocente allusione alla principessa di Robeck; o Diderot per aver scritto che i ciechi dalla nascita hanno idee differenti da coloro che posseggono il senso della vista.

Tutti costoro, per aver esercitato quello che essi erano sicuri fosse un loro diritto, e che tale veramente era, furono gettati nella Bastiglia o esigliati. E noi troviamo in ciò la prova evidente che l'*ancien régime* era la tirannide e opprimeva la coscienza popolare.

Le scioperanti di Molinella, per esercitare quello che esse sanno essere un loro diritto, si vedono condannate e imprigionate. Quale può essere il loro giudizio sul presente governo parlamentare se non lo stesso che noi, classi borghesi, formuliamo per le stesse cause, contro le monarchie assolute ?

« Vanno in carcere allegramente (riferiva un giornale al tempo dello sciopero cui alludiamo): accompagnai ieri da Molinella a Budrio tre donne arrestate. Erano ardite ed orgogliose di trovarsi fra i carabinieri; le loro compagne le salutavano piangendo e ridendo

Digitized by Google

ad un tempo. — Coraggio — gridava, mentre il treno si moveva, una donnetta bruna, cogli occhi scintillanti — coraggio, presto verremmo anche noi a raggiungervi in prigione...

« I ragazzi ricordano i lutti di quei giorni (delle repressioni del 1893 e del 1898) e si vantano nello stesso tempo di aver dato alle carceri il padre e la madre...

« Che importa il forcaiolismo del pretore di Budrio ? Esse lo sanno che vuol fare carriera e si recano alle udienze neppure sospettando di essere assolte, sicure della condanna. Quindi non si difendono, non contestano le monotone testimonianze dei carabinieri, più che altro occupate in una gaia letizia per essere state prese di mira ». (1)

Si rifletta un momento a questa situazione di cose. Si pensi a quelle operaie che sono certe di aver esercitato un loro diritto, di non essere uscite dalla legge, e sono nell'istesso tempo certe di essere condannate. Si pensi all'orgoglio dei ragazzi di aver avuto i genitori in carcere, simile a quello che nutrirebbe ciascuno delle classi borghesi per aver avuto il padre perseguitato dal governo austriaco. E si vegga se tutto ciò non riveli una corrente d'opinioni che per essere estra-

(1) G. B. Pirolini nell' *Italia del Popolo* 17 e 18 maggio 1901.

Digitized by Google

nea a noi delle classi dirigenti non è meno esistente e meno basata sulla realtà. Si vegga se quei contadini non sentano, e non abbiano ragione di sentire, che lo Stato non è qualche cosa che essi abbiano contribuito a formare e contribuiscano a mettere in moto, ma qualche cosa che sta sopra loro, del tutto all'infuori delle loro volontà e contro di loro in attitudine oppressiva — tal quale come i perseguitati dai vecchi governi consideravano, e noi stessi in causa di quelle persecuzioni consideriamo, le dominazioni assolute.

E siccome gli operai, i contadini, quelli che trovano o possono trovare ogni momento di fronte a loro lo Stato nello stesso atteggiamento oppressivo, sono nella società di gran lunga il maggior numero, si vegga se non sia esatto dire che il contrasto tra la volontà popolare e l'assetto governativo è negli odierni ordinamenti costituzionali il medesimo che era negli ordinamenti autocratici.

Non sappiamo se la continuità di questo contrasto dica nulla a coloro che sono cresciuti nella fede che il passaggio dalle monarchie assolute ai governi rappresentativi, abbia segnato il passaggio dalla schiavitù alla libertà, dalla compressione al riconoscimento della volontà popolare. Non sappiamo se dica nulla a costoro il seguente fatto: gli attuali regimi rappresentativi sono sorti dovunque sotto l'impeto e per opera di quella significantissima manifestazione della

Digitized by Google

volontà popolare, che è la rivoluzione; ciò vuol dire che la volontà popolare credeva di trovare nei regimi rappresentativi quel libero esercizio che i governi, contro i quali per mezzo delle rivoluzioni era insorta, le negavano; eppure, manifestazioni assai analoghe a quelle con le quali la coscienza popolare dimostrò il suo dissenso dai vecchi governi, — manifestazioni assai analoghe a quei moti di popolo in base ai quali si giustifica il sostituirsi dei regimi parlamentari agli assoluti, e si sostiene che i primi sono, a differenza di questi ultimi, l'espressione della volontà popolare — si producono ora ugualmente contro i governi parlamentari. Non sappiamo se dica nulla a coloro il fatto che questi governi, che si pretendono rappresentare la stessa organizzazione del potere della volontà popolare, non possono reggersi se non usando ad ogni istante di mezzi di compressione violenta: leggi eccezionali, stati d'assedio, tribunali militari, commissioni per il domicilio coatto, come in Germania durante la lotta bismarchiana contro il partito socialista; come in Italia, specialmente nel 1894 e nel 1898; come in Ispagna quasi ininterottamente dal 1899 in poi; — quegli stessi mezzi appunto che usavano i vecchi governi; — quegli stessi mezzi appunto de' quali sopratutto si mirava ad impedire l'applicazione quando s'abbattevano i vecchi governi,

Digitized by Google

e vi si sostituivano i nuovi fondati sugli Statuti. (1)

Successivi commovimenti popolari, dapprima deboli e facilmente repressi, poi impetuosi e irresistibili, hanno abbattuto i vecchi governi assoluti e li hanno sostituiti coi rappresentativi. E ci si insegna che quei commovimenti appunto voglion dire che la volontà popolare si sentiva compressa sotto i vecchi governi, ed era perciò ad essi fieramente avversa. Or dunque, che cosa vorran dire commovimenti popolari analoghi a quelli, che si operano contro gli attuali governi?

Gli arresti, le *lettres de cachet,* le prigionie, i tribunali militari, i giudizi statari, messi in pratica dai vecchi governi, ci si insegna che significano esser stati questi governi in così stridente contrasto colla volontà popolare da aver bisogno della violenza per reggere ed imporsi. Or dunque, che cosa significheranno quegli stessi fenomeni manifestantisi per opera dei governi rappresentativi?

Noi sotto l'urto di questi fatti che ci dimostrano la continuità del contrasto tra la volontà popolare e l'assetto governativo, siamo

(1) Art. 26 dello Statuto italiano: « Niuno può essere arrestato, o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, o nelle forme che essa prescrive ». Art. 71: « Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie ».

Digitized by Google

condotti a questa conclusione: essere assolutamente fallace l'applicazione pratica del criterio del riconoscimento o dell'esclusione della volontà popolare dai poteri pubblici, nel senso di stabilire la distinzione profonda, che è comunemente accettata, fra le monarchie assolute (gli *anciens régimes*) e i governi rappresentativi; ed essere invece, dal punto di vista di quel criterio, le monarchie assolute, e i governi rappresentativi sostanzialmente identici e tali da dover essere classificati nella medesima categoria.

* * *

Nell'affermazione che la distinzione tra le monarchie assolute e i governi rappresentativi, basata sul criterio che i primi precludessero e i secondi ammettano la prevalenza della volontà popolare nel potere pubbblico, è una distinzione errata, noi siamo preceduti da uno dei più acuti scrittori italiani di scienze politiche: Gaetano Mosca; sotto l'egida della cui autorità amiamo porre, per coloro cui sembrasse ostica, la nostra affermazione.

Il Mosca ha escogitata e svolta nelle sue due principali pubblicazioni, una teoria originale e, fino ad un certo punto, perfettamente esatta: quella della classe politica.

Non è vero (egli dice) nè che le monarchie assolute fossero l'espressione esclusiva del vo-

Digitized by Google

lere d'un solo, nè che i moderni Stati parlamentari siano l'espressione della volontà popolare. E' questa, bensì l'opinione comune. « Ai giorni nostri ancora molti Governi si dicono la manifestazione della volontà del paese; si ammette, e si crede anche, che la base legale di essi stia nell'essere accettati volontariamente dai più... Spesso ancora sentiamo parlare di Governi, da noi poco lontani, nei quali tutto si fa a nome di un autocrate, ed anche in questo caso il principio legale facilmente si prende per il fatto, e crediamo che intere nazioni obbediscano al Governo assoluto di un sol uomo ». (1)

Ma ciò è falso.

Non è vero in primo luogo che, come comunemente si crede, nelle monarchie assolute, il potere pubblico sia, per usare l'espressione del Palma, confinato in una reggia. « Se un uomo solo, qualche volta può con un atto della sua volontà esercitare un'azione che si faccia sentire in tutta l'ampiezza di uno di questi Stati, ciò accade perchè si trova in una posizione dalla quale può dare l'impulso a tutta una macchina governativa vastissima e complicata; ma questa macchina non la compone lui, sibbene è un'organizzazione umana i cui elementi sono determinati da un complesso di fatti storici e sociali, che

(1) Mosca — *Sulla teorica dei Governi e sul Governo parlamentare* (Loescher 1884) pag. 21.

Digitized by Google

un uomo solo non può nè creare nè profondamente modificare. E quest'impulso di cui abbiamo parlato, quell'uomo non può dare se non in momenti straordinari e decisivi e solamente nelle grandi linee, ma per ciò che concerne i momenti ordinari, gli atti quotidiani della vita pubblica questa macchina, quest'organismo umano agisce da sè ». (1)

Ma non è per nulla più vero, in secondo luogo, che la volontà popolare sia sovrana in uno Stato parlamentare. « Anche in questo caso è necessaria una macchina governativa, un'organizzazione composta naturalmente da una minoranza numerica, per la quale tutta l'azione governativa si esplichi. Anche in questo caso tutte le pubbliche funzioni sono nel fatto esercitate nè da uno solo nè da tutti sibbene da una classe speciale di persone ». (2)

Abbiamo dunque, secondo il Mosca, una perfetta identità di situazione, rispetto alla parte concessa alla volontà popolare nel potere pubblico, sia nella monarchia assoluta che negli Stati costituzionali. Nelle prime come nei secondi, una piccola minoranza comanda, una grande maggioranza obbedisce. « In tutte le società, a cominciare da quelle più mediocremente sviluppate e che sono appena arrivate ai primordi della civiltà, fino

(1) Mosca, *loco citato*.
(2) *Ibidem*: pag. 22.

Digitized by Google

alle più numerose e più colte, esistono due classi di persone, quella dei governanti e l'altra dei governati. La prima che è sempre la meno numerosa, adempie a tutte le funzioni politiche, monopolizza il potere e gode i vantaggi, che ad esso sono uniti; mentre la seconda più numerosa, è diretta e regolata dalla prima in modo più o meno legale ovvero più o meno arbitrario e violento, e ad essa fornisce, almeno apparentemente, i mezzi materiali di sussistenza e quelli che alla vitalità dell'organismo politico sono necessari ». (1)

Tanto nel caso dei governi assoluti che dei costituzionali il fenomeno, adunque, è identico. Una piccola classe è la sola che comanda. E « quest'organismo che fa tanto, che può tanto, e che a tutti s' impone, non è, in fondo, compreso, voluto, sostenuto, che da uno scarsissimo numero di uomini. Le masse, la maggioranza, gli forniscono, è vero, i mezzi coi quali sostiene ed esplica la sua azione, ma non già volontariamente, perchè riconoscano l'utilità di quest'ente, sibbene perchè vi sono costrette dalla forza, perchè non sanno sfuggire alla sua azione ». (2) Questa piccola minoranza, che costituisce la classe politica, esercita sempre effettivamente il comando (sebbene variamente composta) negli Stati

(1) Mosca — *Elementi di scienza politica* (Loescher 1896) pagina 60.

(2) Mosca — *Sulla teorica* ecc., pag. 22.



Digitized by Google

rappresentativi, come negli *anciens régimes*. Soltanto lo esercita mediante una diversa formula politica: negli *anciens régimes* la formula era il diritto divino dei re; nei reggimenti costituzionali la formula è quella uscita dalla rivoluzione francese: Libertà, Uguaglianza, Fratellanza. Ma sotto entrambe queste formule, si riscontra il medesimo fatto: la piccola classe dei governanti che comanda a quella vastissima dei governati. (1)

L'identità degli Stati assoluti e dei costituzionali, rispetto all'esercizio del potere pubblico da parte della volontà popolare, è stabilita da un'ultima osservazione. Traverso la rete, in cui tanto nei primi che nei secondi la volontà popolare è costretta, essa riesce talvolta a passare. «Qualunque sia (scrive il Mosca) il tipo di organizzazione sociale, la pressione proveniente dal malcontento della massa dei governati, le passioni da cui essa è agitata possono talvolta esercitare una certa influenza sull'indirizzo della classe politica.» (2) Il che vuol dire (come anche risulterà da quanto esporremo più innanzi) che la volontà popolare riesce, talvolta, a prevalere del pari nei regimi assoluti come nei costituzionali quando abbia raggiunto sia nei primi che nei secondi un grado uguale di forza.

---

(1) *Sulla Teorica* ecc. (Capitolo IV) e *Elementi* ecc. (Capitolo II).

(2) *Elementi* ecc., pag. 61.

Digitized by Google

* * *

Noi accettiamo integralmente questa teoria del Mosca in quanto essa parifica i regimi assoluti e i regimi costituzionali; stabilisce che i secondi non hanno realizzata la sovranità popolare meglio dei primi; rovescia il dottrinarismo liberale secondo cui questi ultimi regimi avrebbero instaurata la libertà politica, fatti i popoli arbitri delle loro sorti, e resi i governi semplici delegati di potere della comunità.

Ma abbiamo detto che la teoria del Mosca è vera fino ad un certo punto.

Essa è vera, cioè, fino a quel punto di evoluzione politica che il Mosca aveva presente nel formulare la sua teoria; vale a dire fino alla comparsa dei governi puramente parlamentari. Fino a questo punto, infatti, si può affermare con piena verità che in tutte le forme di governo vi è una piccola classe politica la quale comanda alla ampiissima classe dei governati.

Ma questa teoria crolla davanti all'ulteriore svolgimento dei governi puramente parlamentari nelle forme modernissime di democrazia diretta. Le tre principali istituzioni politiche, infatti, introdotte nei reggimenti a democrazia diretta, il *referendum,* il diritto d'iniziativa, e il diritto di revisione, rompono irremissibilmente il breve cerchio della « clas-

Digitized by Google

se politica » racchiudente esclusivamente in sè il potere pubblico, e diffondono la *vis politica* (se ci è lecito usare questa espressione) veramente per tutto il popolo, rendendo effettivo l'esercizio del potere pubblico e della sovranità in ciascun cittadino.

Anticipando, quindi, sulle conclusioni cui verremo più innanzi, poniamo questa proposizione: tra i governi assoluti e quelli puramente parlamentari non v'è alcuna sostanziale diversità. Essi vanno classificati nella medesima categoria; nella categoria dei governi eretti sulla base d'una piccola « classe politica » che detiene ed esercita esclusivamente il potere.

Nei regimi assoluti la « classe politica », era composta essenzialmente dei nobili e del clero. Nei regimi puramente parlamentari essa non è costituita in modo molto dissimile, giacchè tra i primi elementi che concorrono a formarla vi sono la nascita e la ricchezza. Citeremo anche qui l'opinione del Mosca: « Nascita vuol dire ricchezza, vuol dire relazioni che uno può difficilmente acquistare mentre ad un altro sarà facilissimo; vuol dire facilità relativa di rendersi padrone di certe cognizioni, che ad altri costeranno moltissimo studio; vuol dire tuono ed abitudine al comando, e ad occupare una posizione importante; cose quest'ultime che si credono generalmente di poco peso, e che invece nella pratica della società ne hanno uno grandis-

Digitized by Google

simo. Il pallio è offerto a tutti, tutti possono correre per guadagnarlo, senonchè chi ne dista pochi passi, chi cento; ecco di che cosa decide la nascita ». (1)

Altro elemento che concorre a costituire la « classe politica » nei reggimenti costituzionali è, è vero, il merito personale. Ma a parte che questo elemento non era affatto privo di efficacia neppure nei governi assoluti, esso è subordinato a quello della ricchezza. « Lo stesso acquisto di una coltura superiore (nota giustamente ancora il Mosca (2)) e delle cognizioni speciali è immensamente da essa facilitato; ai ricchi è cento volte più facile lo istruirsi che ai poveri ».

Quindi, tanto gli ordinamenti assoluti che quelli puramente parlamentari sono governi di classe, e, più specialmente, governi in cui la classe dominante è formata in modo assai simile perchè costituita sopratutto dagli elementi della nascita e della ricchezza.

Giunti a questo punto ci è facile vedere il perchè anche negli Stati puramente parlamentari si avvertono quelle persecuzioni politiche e quell'orientamento di parte del popolo contro il governo, come contro un ente nemico, che credevamo peculiari agli ordinamenti autocratici.

---

(1) *Sulla teorica dei Governi* ecc., pag. 37.
(2) *Ibidem:* pag. 39.

Digitized by Google

La ragione ne è che tanto questi quanto i primi sono governi di classe e da questa loro identità di principio non possono non derivarne in pratica le medesime conseguenze.

Ma se tra i regimi puramente parlamentari e i regimi assoluti non può stabilirsi una razionale distinzione perchè entrambi governi di classe, e entrambi quindi fondati e funzionanti fuori e sopra della volontà popolare, la distinzione vera e sostanziale tra le forme di governo è quella che separa i governi a « classe politica » (siano essi monarchie assolute o Stati puramente parlamentari) dai governi a democrazia diretta in cui una classe politica esercitante in modo esclusivo il potere non esiste, perchè tale esercizio, mediante il *referendum,* il diritto d'iniziativa e quello di revisione, è in balìa di tutto il popolo.

Per noi, adunque, le monarchie assolute e i regimi puramente parlamentari costituiscono, entrambi, gli *anciens régimes.* Il nuovo governo è costituito solamente dalla moderna democrazia diretta, la quale sola segna quindi effettivamente il passaggio dal vecchio al nuovo.

Digitized by Google

## Capitolo II.

# Le monarchie assolute.

Digitized by Google

Digitized by Google

Abbiamo visto come uno dei concetti più generalmente diffusi, perchè appartengono alla categoria dei semplicismi accettati per udito dire e senza esame, sia quello che i governi parlamentari differiscano radicalmente dalle monarchie assolute, perchè nei primi domina la volontà popolare, l'opinione pubblica, mentre nelle seconde dominava sovranamente la volontà del monarca. E abbiamo notato come il Mosca giustamente osservi che noi siamo venuti ad ammettere che il volere di un uomo solo potesse diventar legge per una società numerosa e politicamente organizzata, che questo uomo solo potesse far dipendere dai suoi assoluti comandi milioni di persone, e che ancora adesso in Russia un'intera nazione obbedisca al governo assoluto di un sol uomo. (1) E' con dinanzi alla mente questo

(1) Mosca — *Sulla teorica dei Governi e sul Governo parlamentare* (Loescher 1884) pag. 20, 21.

Digitized by Google

concetto superficialissimo delle monarchie assolute che ci siamo formati l'altrettanto superficiale convinzione che il passaggio da quelle ai governi parlamentari segni il passaggio dalla schiavitù alla libertà, dall'era della tirannide a quella della sovranità popolare.

La verità è che la parte personale che nel governo dello Stato poteva esercitare il sovrano assoluto non era nelle vecchie monarchie gran fatto superiore a quella che esercita nelle monarchie parlamentari il sovrano costituzionale; e che la parte che nella direzione della cosa pubblica esercitava la volontà popolare, l'opinione pubblica, non era nelle monarchie assolute molto inferiore di quel che ora sia; ed essa si esercitava anche sulle sommità dell'ordinamento politico, cioè nella scelta dei ministri; imperocchè anche il sovrano assoluto doveva governare mediante i ministri, e nella scelta di questi l'opinione pubblica si faceva sentire nelle monarchie assolute press'a poco colla medesima forza, sebbene con altri meccanismi che non il parlamentare odierno, di quel che si faccia sentire nelle monarchie parlamentari.

« Si parla dell'opinione pubblica (scrive il Bryce (1)) come se fosse una forza nuova che avrebbe fatto la sua apparizione da quan-

(1) *La République americaine* (trad. Lestang) Giard e Brière 1901, Vol. III, Parte IV, Capit. 77.

Digitized by Google

do i governi di popolo hanno cominciato ad esistere..... Pure, l'opinione pubblica è stata in realtà, quasi in tutte le nazioni e in tutte le epoche la potenza principale, e quella che ha quasi sempre finito per vincere. Nè intendo parlare dell'opinione della classe alla quale appartengono i capi...; intendo l'opinione inespressa, incosciente, ma ugualmente reale e potente delle masse popolari..... La differenza tra i paesi governati dispoticamente e i paesi liberi non risiede dunque nel fatto che questi siano guidati dall'opinione e quelli dalla forza, perchè entrambi sono sottomessi ordinariamente all'impero dell'opinione. Risiede nel fatto che, nei primi, il popolo obbedisce istintivamente a un potere che esso sa non essere realmente opera sua e non esistere col suo permesso; mentre negli altri il popolo ha coscienza della sua supremazia, e tratta scientemente i suoi padroni come dei rappresentanti, e i padroni alla lor volta obbediscono a un potere che, per loro stessa confessione, li ha fatti e può disfarli: la volontà popolare ».

Noi vorremmo aggiungere che la differenza tra i governi veramente liberi, e quelli che non lo sono sta in ciò: che in questi ultimi la volontà popolare riesce a trionfare, sì, ma in modo anormale, non mediante le leggi e le istituzioni, ma all'infuori di esse e talvolta contro di esse; mentre i governi liberi presentano nelle loro leggi e istituzioni il

Digitized by Google

meccanismo più perfetto possibile per agevolare la manifestazione e il trionfo della volontà popolare, meccanismo che continuano a perfezionare maggiormente con l'intento supremo di farlo diventare lo stromento più atto a ripercuotere e lasciar passare le manifestazioni e gli atteggiamenti del volere della comunità.

Ora è facile scorgere, e lo vedremo ampiamente in seguito, che tanto nei regimi assoluti che in quelli puramente parlamentari il trionfo della volontà popolare, quando avviene, avviene in modo, ugualmente, anormale e non per opera delle istituzioni e delle leggi; ma fuori o contro di esse; mentre il passaggio della volontà popolare si opera normalmente e per mezzo delle istituzioni e delle leggi soltanto nelle democrazie dirette moderne.

E qui, a togliere di mezzo il pregiudizio della radicale differenza, da questo punto di vista, tra le monarchie asssolute e i governi parlamentari, vogliamo recare alcune prove che anche nelle monarchie assolute, senza bisogno di costituzione e di parlamenti, la volontà popolare trovava modo di imporsi, con sforzo non grandemente maggiore di quello che impieghi per imporsi là dove esistono soltanto le costituzioni e i parlamenti.

Digitized by Google

* * *

Osserviamo un periodo della storia di Francia, della nazione cioè che ci offre il più compiuto modello di monarchia assoluta; quel periodo che seguì l'avvento al trono di Enrico IV. (1)

Quale era lo stato dell'opinione pubblica durante il regno di Enrico IV, la reggenza di Maria de' Medici, e il regno di Luigi XIII?

Era uno stato di crescente simpatia e di favore per l'elemento protestante perseguitato sotto i re precedenti, di avversione per il prepotere dell' alto clero, di desiderio di tolleranza religiosa e di pari trattamento per tutte le professioni di fede.

Questo stato dell'opinione pubblica, questo sentimento di tolleranza religiosa, che arrivava fino allo scetticismo, è provato da moltissimi sintomi. Esso ebbe anzitutto la sua espressione letteraria nelle opere di Montaigne, di Charron, di Descartes. Fu nel 1588, qualche anno prima della promulgazione dell'Editto di Nantes che uscirono in luce gli *Essais* di Montaigne, cioè il primo libro di scetticismo religioso e filosofico, comparso in Francia. E pochi anni dopo comparve il libro *De la Sagesse* di Charron che è il primo

(1) Cfr. Buckle - *Histoire de la civilisation en Angleterre* (Flammarion) vol. III.

Digitized by Google

tentativo moderno per costruire la morale respingendo i dogmi teologici. Finalmente Descartes pubblicava alcuni anni più tardi il suo *Discours sur la Méthode* che costituisce il più fiero colpo recato dal pensiero moderno ai preconcetti della teologia.

Parallelamente a queste manifestazioni nel più alto campo del pensiero, altre numerosissime ne avvenivano nel paese, che dimostravano in modo da non lasciar dubbio, come la corrente dell'opinione pubblica tendesse a favorire i protestanti e a reprimere la predominanza del clero cattolico. Il Nunzio (essendo ministro Richelieu) si lamentava con indignazione del sentimento ostile che i giudici francesi spiegavano contro gli ecclesiastici. E tale tendenza dell'opinione pubblica si manifestava perfino con atti violenti; si arrivò al punto che Sourdis, arcivescovo di Bordeaux, venne battuto due volte in pubblico. Luigi XIII visitò nel 1620 la città di Pau, e la corrente protestante vi era così viva, che non solo egli venne trattato poco convenientemente, perchè, come cattolico, veniva considerato eretico; ma trovò che non gli era stata neppure lasciata una chiesa dove potesse fare gli esercizi del suo culto.

Questo era lo stato dell'opinione pubblica. Quale era, di fronte ad essa, il sentimento dei sovrani? In perfetta contraddizione colla volontà popolare. Lasciamo da parte Enrico IV tempra di uomo assolutamente scettico

Digitized by Google

in fatto di cose religiose. Ma Maria de' Medici, che gli succedette nel governo, essendo minore Luigi XIII, era fanaticamente cattolica, ignorante, superstiziosa, educata in mezzo ai preti; e Luigi XIII era fanatico al pari della madre.

In questo conflitto tra la volontà del popolo e quella del sovrano, quale prevalse nella monarchia assoluta francese?

Tutti sanno che prevalse la volontà popolare, e che, contro il sentimento più profondo del sovrano, e per opera di ministri preti, si affermò nella direzione del governo quella tendenza che costituiva l'opinione pubblica, cioè la tolleranza non solo, ma la concessione di favori ai protestanti e la fine del predominio dell'alto clero cattolico.

Prima di Enrico IV i re di Francia erano stati feroci persecutori degli eretici. Francesco I diceva che se la sua mano destra fosse colpevole di eresia la taglierebbe. Enrico II aveva dato ordine ai magistrati di processare i protestanti e dichiarato pubblicamente che «lo sterminio degli eretici sarebbe il suo principale pensiero». A Carlo IX si deve la notte di S. Bartolomeo. Enrico III aveva giurato di combattere l'eresia anche a rischio della vita, perchè, diceva, non avrebbe potuto trovare tomba più nobile che fra le rovine di quella.

Ma non appena si produsse quel mutamento d'opinione pubblica di cui abbiamo testè ac-

Digitized by Google

cennati i sintomi, ed ecco un corrispondente mutamento operarsi nell'indirizzo del governo. Enrico IV porta nella storia politica francese la nota nuova dello scetticismo e della tolleranza religiosa. Egli aveva cambiato due volte di religione, e mutò una terza per assicurare il trono a sè e la tranquillità al paese. Sono note le parole attribuitegli: « Parigi val bene una messa ». Cinque anni dopo la sua abiura dal protestantesimo egli pubblicò l'editto di Nantes, col quale per la prima volta un governo cattolico riconosceva agli eretici i diritti civili e religiosi. Nè basta: chè sotto la pressione della corrente d'opinione pubblica dianzi accennata, Enrico IV accordava danaro ai protestanti per mantenere i loro ministri e riparare le loro chiese, e bandiva i gesuiti.

Si dirà che Enrico IV non era cattolico convinto e che egli cedeva all'opinione pubblica perchè questa tendeva a spingerlo là dove egli stesso desiderava di andare. Ma altrettanto non si può dire di Maria de' Medici e di Luigi XIII le cui convinzioni fervorosamente cattoliche non possono essere messe in dubbio.

Eppure la prima, appena salita al trono annunciò che avrebbe seguito l'esempio di Enrico IV, mantenne i suoi ministri, confermò l'editto di Nantes, e non osò compiere la più piccola persecuzione religiosa.

Il secondo confermò pubblicamente, mentre

Digitized by Google

era ancora sotto tutela, tutte le misure prese precedentemente in favore dei protestanti, e governò in modo affatto liberale mediante il cardinale Richelieu.

Il principio, ritenuto di carattere essenzialmente costituzionale, « il re regna e non governa » — questo principio che si crede segni appunto la differenza tra le monarchie parlamentari, dove esso avrebbe vigore, e quelle assolute, nelle quali invece la volontà del re primeggerebbe su tutto ed avrebbe un ascendente irresistibile — quel principio, diciamo, fu perfettamente vero fin dal tempo di Luigi XIII, e lo troviamo così formulato da uno storico illustre, il Monteil (1): « Richelieu tenne lo scettro; Luigi XIII portò la corona ».

Anzichè dunque la volontà del monarca potesse predominare su quella del popolo, ed abbattere la viva corrente d'opinione pubblica favorevole all'uguaglianza religiosa — sebbene una tale corrente fosse assolutamente contraria ai sentimenti del sovrano — fu la volontà popolare che si fece strada alla direzione della cosa pubblica determinando il governo assolutamente liberale di Richelieu.

Richelieu destituì il confessore del re, Caussin, perchè cercava di insinuare le sue idee politiche nell'animo del suo regio penitente; e non permise che il successore, Sir-

(1) *Histoire des Français des divers états*, t. VII.



Digitized by Google

mond, entrasse in carica prima di aver ottenuto promessa formale di non mescolarsi in affari di Stato. Ora, quale ministro d'una monarchia costituzionale potrebbe allontanare dalla reggia, per esempio, un generale che insinuasse nell'animo del sovrano consigli antiliberali ?

Richelieu obbligò il clero a contribuire con un soccorso di sei milioni di franchi alle casse dello Stato, ed esiliò quattro vescovi che avevano protestato. Affidò a generali eretici (Rohan, Chatillon, Bernard de Weimar, Turenne ecc.) il comando dell'esercito. Richiamò il duca di Rohan dall'esilio. Conferì a Sully il bastone di maresciallo. Ora, come potrebbe in una monarchia parlamentare quella volontà popolare che è contraria alla volontà del monarca avere una parte più effettiva ed esplicita nella direzione della cosa pubblica ? Quale ministro potrebbe, in una monarchia costituzionale, chiamare agli uffici pubblici e specialmente al comando dell'esercito persone le cui idee stessero in stridente contraddizione con quelle del re, come lo erano le idee dei protestanti con quelle del bigotto Luigi XIII ? Nelle monarchie costituzionali i socialisti, quando vengono chiamati sotto le armi, vanno regolarmente alle compagnie di disciplina.

Richelieu, quindi, seguiva l'impulso della « piazza », e in obbedienza alla « piazza » agiva contrariamente alle opinioni del re. Che

Digitized by Google

i sentimenti personali di questo fossero in opposizione con l'opinione pubblica liberale, rappresentata dal ministro e per mezzo di costui trionfatrice, se ne ha una riprova nel fatto che le nomine di protestanti negli uffici pubblici costituivano per lui uno scandalo e che, come racconta un contemporaneo, il Brienne, egli prese poco prima di morire la determinazione di non permettere che per l'avvenire alcun protestante ricevesse il bastone di maresciallo di Francia. Ma questa volontà del re fu così poco rispettata che quattro mesi dopo la sua morte il più eminente generale protestante, Turenne, ebbe il bastone di maresciallo; e l'anno dopo l'ottenne il protestante Gassion.

Dopo la morte di Luigi XIII, e durante la minorità di Luigi XIV, governò apparentemente la madre di questo, in realtà un altro ministro, Mazzarino, che seguì la politica di Richelieu.

Ma noi vogliamo qui soffermarci soltanto sopra un altro fatto caratteristico: e cioè sul trionfo della volontà popolare sulla volontà regia, nella monarchia assoluta francese, per quanto ha tratto alla politica estera.

Le tendenze religiose dei re di Francia li spingevano a fare causa comune coi governi cattolici per schiacciare i protestanti. Così Carlo IX aveva costituito una lega della Francia con la Spagna e col papa a difesa degli interessi cattolici. Questa lega fu sciolta

Digitized by Google

da Enrico IV, ma Maria de' Medici, durante la minorità di Luigi XIII l'aveva, fino ad un certo punto, rinnovata; e per meglio attaccarsi alla Spagna era riuscita a far sposare a suo figlio una principessa spagnuola, e un principe spagnuolo a sua figlia. Essa considerava questo duplice matrimonio (scrive Le Vassor (1)) come il più saldo appoggio della sua autorità.

Ciò non ostante, per favorire il sentimento popolare che voleva la tolleranza, e la parità di trattamento delle due religioni, Richelieu contraddisse e rovesciò questo sistema di politica estera accarezzato dal re. Aiutò i luterani contro l'imperatore di Germania, i calvinisti contro il re di Spagna, e fece causa comune coi protestanti olandesi contro Filippo, stringendo con essi un trattato di intima alleanza. Più tardi si sforzò di creare una lega in favore dell'Elettore Palatino, capo dei protestanti; e concluse effettivamente un'alleanza con Gustavo Adolfo, il loro capitano più eminente. E dopo la morte di Gustavo Adolfo, Richelieu riuscì con molto lavoro a creare quella che Sismondi chiama una confederazione protestante, cioè l'alleanza tra Francia, Inghilterra e Olanda, e ciò ad aperta protezione degli interessi protestanti.

Dunque, Richelieu condusse una politica estera in contraddizione a quella che era nelle

(1) *Histoire de Louis XIII*, t. I.

Digitized by Google

simpatie del re, in obbedienza al sentimento popolare che voleva l'uguaglianza di trattamento tra protestanti e cattolici. Quanti ministri, in regni costituzionali, non possono fare altrettanto e devono, andando al potere, accettare i capisaldi di politica estera voluti dalla Corte, sebbene essi siano contrari ai sentimenti e ai bisogni del popolo!

***

Vediamo un altro esempio a conferma della verità che anche nelle monarchie assolute una forte corrente d'opinione pubblica aveva modo di farsi valere e di imporsi al governo.

Nei primi tre quarti del secolo XVIII l'opinione pubblica francese era tornata ad essere vivamente anticlericale. I sintomi di questa tendenza dell'opinione pubblica sono noti a tutti: Voltaire acquistava una celebrità immensa. Helvétius scriveva il suo famoso libro *De l'Esprit* e le sue dottrine divennero assolutamente popolari perchè erano l'espressione del pensiero comune. « L'opera di Helvétius (scrisse M.me Dudeffand) è popolare, perchè egli è un uomo che ha detto il segreto di tutti ». Il barone d'Holbach acquistava una notorietà vastissima col suo libro ateo *Systéme de la Nature*. Condillac suffragava il materialismo col suo *Traité des Sensations*. Si preparava l'Enciclopedia. Lo

Digitized by Google

arcivescovo di Tolosa, in un indirizzo al re a nome del clero dichiarava che l'ateismo era divenuto l'opinione dominante. E l'ateismo professato dai grandi pensatori, Condorcet, Diderot, Helvétius, Laplace ecc. concordava così pienamente col sentimento generale che si faceva aperta pompa in società d'un'opinione che in epoche anteriori si sarebbe nascosta come una vergogna.

Il giansenismo era diffusissimo. La Sorbona divenne giansenista. Professavano la dottrina giansenista Turgot e Necker. Gli editti contro l'eresia cominciavano a venir applicati dai tribunali con estrema mitezza. E Sismondi, parlando di quest'epoca, scrive che «la reazione dell'opinione pubblica contro l'intolleranza era penetrata fino nelle provincie più fanatiche».

Tutto ciò prova quale fosse il sentimento popolare. Riuscì esso a prevalere nel governo assoluto? E' noto che sì.

Il governo cominciò nel 1749 ad emanare, per opera del controllore generale Machault l'*Edit de mainmorte* il quale interdiceva la fondazione di qualunque casa religiosa, senza il previo consenso della Corona, debitamente espresso con lettere patenti, registrate dal Parlamento. Più tardi, nel mese d'aprile del 1761 il Parlamento ordinò ai gesuiti di presentare i regolamenti dell'ordine; in agosto, fu loro vietato di ricevere dei novizi, furono costretti a chiudere i collegi, e alcune delle

Digitized by Google

loro opere furono pubblicamente bruciate per mano del carnefice. E nel 1752 comparve un editto di condanna dell'ordine dei gesuiti — sul pretesto che avevano usata mala fede in una transazione commerciale e rifiutato di pagare una somma da loro dovuta — si ordinò la vendita delle loro proprietà, la secolarizzazione del loro ordine; furono dichiarati indegni «di essere ammessi in un paese ben governato», e la loro società formalmente abolita.

Nella medesima epoca il gusto degli studi economici s'era immensamente diffuso, come lo prova il grande aumento di opere di finanza e di economia pubblica verificatosi in quel torno di tempo. Insieme, era penetrato il desiderio di veder chiaro nelle cose finanziarie dello Stato.

Ed ecco Necker pubblicare il suo celebre contoreso delle finanze della Francia, di cui seimila esemplari (conferma della reale esistenza del desiderio popolare di occuparsi di finanze dello Stato) furono esitati in un giorno solo.

Questa pubblicazione segnava una vera rivoluzione nella concezione dei rapporti tra il popolo e il governo; era l'affermazione di questo principio assolutamente nuovo, inaudito e sovversivo, che il popolo aveva diritto di esaminare e giudicare la gestione dello Stato, fino allora statagli sottratta come cosa circa la quale il popolo era affatto incom-

Digitized by Google

petente, e perchè, in generale, il popolo non veniva ritenuto degno di ficcare il suo sguardo nelle alte questioni di governo. Non per nulla il barone di Montyon definì il libro di Necker « appello al popolo per opera d'un ministro del re contro il re stesso ».

Giacchè questo atto rivoluzionario veniva compiuto da uno cui il re s'era compiaciuto di affidare il potere supremo. Noi non vediamo nulla che si possa paragonare alla pubblicazione di Necker, se non forse la pubblicazione che un ministro d'un re costituzionale facesse di un trattato di alleanza, con tutte le più segrete notizie diplomatiche connessevi, invitando il popolo ad impadronirsi della questione e a giudicare.

Naturalmente, la pubblicazione di Necker contraddiceva profondamente il desiderio della Corte, assolutamente opposto a quello del popolo, e sommamente ostile a permettere che questo spingesse il suo sguardo nella gestione dello Stato. Ciò non ostante Necker potè non solo pubblicare l'opera, ma anche dar fuori una giustificazione del suo libro « malgrado il divieto del re » (1). Nè basta; chè egli potè poco stante ridiventare ancora ministro. La volontà del popolo che lo voleva a questo ufficio aveva vinto la volontà del monarca, che la condotta di Necker aveva profondamente offeso.

(1) Du Mesnil — *Mémoires sur Lebrun.*

Digitized by Google

Tutto questo sarebbe *in via normale* assolutamente impossibile in una monarchia costituzionale. Un ministro che rivelasse un segreto di Stato e lo sottoponesse al giudizio del popolo si chiuderebbe per sempre le porte del potere, quand'anche egli avesse l'opinione pubblica dalla sua parte. E soltanto una manifestazione della volontà popolare così forte da far temere una rivoluzione potrebbe ricondurlo al governo. Ma ecco che noi abbiamo testè veduto come quando la volontà popolare toccava tale grado di forza (come era appunto il caso all'epoca di Necker) essa raggiungeva il medesimo risultato anche nelle monarchie assolute.

Aggiungiamo che, quanto alla politica estera della monarchia assoluta francese, durante questo periodo, Ségur, nelle sue *Memorie* (I, 111), dice che Maurèpas ripetè sovente a suo padre che l'opinione pubblica aveva forzato il governo a fare, *contro la sua volontà,* causa comune con l'America nella guerra per l'indipendenza. E quanto alla politica interna basterà notare quel che accadde riguardo ai *clubs,* riguardo cioè a quelle associazioni che rappresentavano allora qualche cosa di ben più rivoluzionario che non siano ora, in Italia, le Camere del Lavoro o le Leghe di miglioramento. Appena i *clubs* vennero introdotti a Parigi, il governo fece chiudere il principale di essi. Ma il sentimento popolare si manifestò così prontamente e con

Digitized by Google

tanta violenza contrario a questa disposizione, che il governo dovette cedere, l'ordine di chiusura fu cassato, il *club* potè ancora radunarsi, e dietro ad esso tutti gli altri, la cui opera contribuì così possentemente a determinare l'indirizzo dei nuovi e grandi cangiamenti che si preparavano.

* * *

Abbiamo accennato alla analogia, che considerati dal punto di vista politico e nei loro rapporti di fronte ai rispettivi governi costituiti, corre tra i *clubs* dell'ultima metà del secolo XVIII in Francia e le odierne italiane associazioni di lavoratori.

Un recente caso viene a confermare questa analogia. Vogliamo alludere alla Camera del Lavoro di Genova sciolta dal prefetto di questa città, in obbedienza alle inveterate consuetudini del governo italiano, indi lasciata dal ministro ricostituire davanti allo sciopero completo e fulmineo dei lavoratori del porto che la misura di scioglimento aveva provocato.

Si volle vedere in questo fatto — come nella libertà successivamente lasciata al costituirsi delle Leghe dei contadini — una prova che la politica della monarchia italiana si avviava verso uno stadio normale di liberalismo e di democrazia. In realtà, episodi assolutamente analoghi — come quello ac-

Digitized by Google

cennato della revocazione dell'ordine di chiusura del primo *club* in Francia — noi riscontriamo anche sotto le monarchie assolute. La verità di fatto si è che la volontà popolare aveva modo di imporsi quando era diventata forte e temibile, anche nei governi assoluti; e che, analogamente, non può trionfare nei governi costituzionali se non quando sia diventata altrettanto forte e temibile. Non basta che una data tendenza abbia per sè la maggioranza per prevalere nei governi puramente parlamentari, come non bastava negli assoluti. Tanto i primi quanto i secondi, infatti, avevano ed hanno mille mezzi, che se sono spesso diversi per natura, sono però ugualmente efficaci, onde tener a lungo indietro la vittoria di una tendenza che pure abbia conquistato la maggioranza. Solo quando, oltre aver conquistata la maggioranza, quella corrente, è diventata fortissima e pericolosa, trova modo di farsi valere nei presenti regimi; — ma la medesima cosa accadeva nei regimi assoluti. Per modo che tanto nei governi parlamentari che negli assoluti la forza che deve acquistare un'opinione per trionfare è, nello stesso grado, assolutamente sproporzionata con quella che basterebbe a farla trionfare in un regime organizzato con lo scopo di offrire alla volontà popolare il modo normale di farsi valere, come è appunto la democrazia diretta.

Possiamo quindi concludere che i governi

Digitized by Google

assoluti si conducevano di fronte alla volontà popolare nella medesima guisa con cui si conducono verso di essa i governi rappresentativi e strettamente parlamentari. La possibilità per la volontà popolare di farsi valere nella compagine dello Stato è press'a poco uguale tanto nei primi che nei secondi. E si può in generale affermare che tutte le forme di governo più frequentemente attuate sinora — e cioè così le antiche monarchie, come i moderni governi semplicemente parlamentari — avversarono sempre ogni nuova corrente del sentimento popolare, e cercarono, tanto le une quanto gli altri, di reprimerla coi medesimi mezzi. Ma quando una determinata corrente d'opinione pubblica acquista un rilevante grado di intensità, soltanto allora, i governi cedono ad essa: vi cedono i governi costituzionali così come vi cedevano anche i governi assoluti.

Non si può dunque affatto affermare che il carattere dei governi rappresentativi sia il predominio della volontà dei *plurimi* al contrario dei governi assoluti dove il predominio spettava alla volontà dell'*unus*. Dietro un rigoroso esame, questo carattere di distinzione tra le due forme di governo — carattere principalissimo ed essenziale, per coloro che tale distinzione ammettono — scompare. In realtà, la volontà dei *plurimi* aveva, volta a volta, secondo le circostanze, press'a poco la stessa facilità o la stessa difficoltà di farsi

Digitized by Google

valere sotto i vecchi regimi di quel che abbia sotto i regimi rappresentativi.

Fra le antiche monarchie assolute e i presenti regimi rappresentativi non v'è dunque una diversità così profonda — per ciò che riguarda l'elemento essenziale a stregua del quale noi giudichiamo i governi: il rispetto alla volontà dei più — che autorizzi di classificare le prime in una categoria diversa dai secondi; bensì gli uni e gli altri appartengono a una medesima categoria: quella degli « anciens régimes ».

Digitized by Google

Digitized by Google

## Capitolo III.

# Il sistema parlamentare.

Digitized by Google

Digitized by Google

In nessuna applicazione del sistema rappresentativo è possibile lo schietto affermarsi della sovranità popolare. Però non tutte le forme di tale sistema offrono lo stesso grado di impermeabilità al volere della comunità. In alcune questo incontra maggiori, in altre minori ostacoli. Abbiamo tutta una gamma che va dalle repubbliche parlamentari (le quali costituiscono l'applicazione del sistema rappresentativo che minori ostacoli oppone al corso della volontà popolare) alle monarchie strettamente costituzionali, come la germanica, nelle quali il sovrano sceglie i suoi ministri, senza prendere, neppure apparentemente, alcuna indicazione, per la scelta, nel voto della Camera dei rappresentanti della nazione; e nelle quali quindi la sovranità risiede in realtà e in apparenza nella volontà del monarca. Queste monarchie si distinguono



Digitized by Google

a stento, anche nella forma, da quelle assolute.

Molte altre gradazioni intermedie si possono constatare, sopratutto prendendo in esame la natura che una determinata monarchia è venuta assumendo nella sua formazione storica. Così, per esempio, presentano un diverso grado di resistenza alla volontà popolare, quegli Stati monarchici, come l'Inghilterra e il Belgio, dove il popolo in rivoluzione, dopo aver distrutto una monarchia precedente, ha liberamente chiamato una nuova dinastia, la quale senza l'invito del popolo vittorioso nella rivoluzione, non avrebbe potuto accampare diritti a quel trono e non si sarebbe neppure pensata di tentar di insediarvisi; e quegli altri Stati monarchici, come l'Italia e la Germania, nei quali la monarchia si è imposta alla rivoluzione deviandola e soffocandola. E' chiaro che nei primi di questi Stati l'istituto monarchico, risentendo, per tutta la sua vita, l'influenza della sua origine, presenterà minori resistenze alla sovranità popolare che non nei secondi.

Se si volesse, adunque, determinare con tutta precisione gli ostacoli che il sistema rappresentativo oppone, nelle sue diverse applicazioni, al libero corso della volontà del popolo, bisognerebbe studiarle e descriverle particolarmente quali si presentano in concreto nelle varie forme di quel sistema, repubblicane e monarchiche, realmente esisten-

Digitized by Google

ti; perchè la sostanza e la formazione storica dei singoli Stati produce delle divergenze notevoli dall'uno all'altro circa il più o meno libero passaggio della volontà popolare attraverso le maglie dell'ordinamento politico.

Però, qualche osservazione generale si può indubbiamente tracciare; e noi ne esporremo alcune, fermandoci dapprima sulle accidentalità per le quali certe forme di sistema rappresentativo offrono maggiori resistenze di altre alla volontà popolare; per indi esaminare gli ostacoli al corso di tale volontà che sono più generali, e comuni a tutte le forme del governo parlamentare.

* * *

La più prominente di queste accidentalità è l'esistenza d'una monarchia alla sommità dello Stato rappresentativo.

Intorno alla monarchia costituzionale esiste un concetto, a nostro avviso, radicalmente sbagliato. Esso è già diffuso da tempo, ed ha avuto origine negli ambienti conservatori, ma s'è assai esteso ed è ancora largamente accolto: e fu anzi recentemente rinnovato in altra forma. Consiste nel ritenere che l'azione politica dei re costituzionali sia nulla e che essi non siano se non dei re-travicello, assolutamente impotenti ad un esercizio attivo del potere, il quale sarebbe oramai caduto in piena balìa del Parlamento.

Digitized by Google

Questo concetto ha origine monarchica sebbene gli scrittori monarchici che lo espongono talvolta mostrino di deplorare che le cose stiano così com'essi dicono e si augurino una ripresa di vigore del potere regio. Ma è evidente che quel concetto giova all'idea monarchica perchè contribuisce potentemente a far sì che quella irresponsabilità del principe, che è scritta nella legge fondamentale, diventi credenza comune, e che si radichi nella coscienza popolare l'assioma: « il re non può far male ».

Tale concetto fu recentemente rinnovato, sotto altra forma, da alcuni tra i più intelligenti pubblicisti del partito socialista, i quali spesero tesori di sottigliezza per sostenere che la monarchia giace passiva in mezzo ai contrasti politici e sociali della nazione e pronta a cedere alla tendenza più forte. Per costoro la monarchia sarebbe soltanto una specie di dinamometro sociale, il cui atteggiamento, in un dato momento, non sarebbe se non un indice che una determinata tendenza possiede maggior forza di altre nella nazione; e quell'atteggiamento, quindi, cambierebbe quando altre tendenze venissero ad acquistare forza prevalente.

E' certo che una forte corrente d'opinione pubblica può spingere la monarchia costituzionale in una data direzione; ma questo fatto (come abbiamo veduto) accadeva anche nelle monarchie assolute, talchè esso non ser-

Digitized by Google

virebbe neppure a provare che quella rappresenti un miglioramento in confronto di queste. Però la questione sta nel vedere se il giuoco dei contrasti politici e sociali, operanti nel seno della nazione, sia tutto; o se invece l'istituto monarchico possa contribuire a pesare potentemente in un senso piuttosto che in un altro, e talvolta, gettando la spada sopra la bilancia, a farla traboccare da una parte piuttosto che dall'altra.

Se la cosa non fosse stata messa recentemente in dubbio ci parrebbe superfluo l'insistervi, tanto gli argomenti atti a dimostrare la tesi che la monarchia offre maggiori ostacoli della repubblica al passaggio della volontà popolare, sono ovvii, elementari e quasi puerili.

La questione sta tutta in questi due punti: il capo dello Stato ha nella monarchia costituzionale interessi speciali da far valere che non ha invece in repubblica? se sì, ha i mezzi per farli valere?

Per quanto riguarda il primo punto, la cosa sta per noi in questi termini: nelle repubbliche puramente parlamentari la volontà popolare si trova davanti l'ostacolo della « classe politica » che, di fatto, esercita sempre esclusivamente il potere. Nelle monarchie parlamentari la volontà popolare oltre al trovarsi di fronte l'ostacolo della « classe politica » si trova di fronte anche quello della dinastia regnante.

Digitized by Google

Quando in uno Stato la classe dominante ha delegato il suo supremo potere politico ad una monarchia ereditaria, questa, oltre che essere la rappresentante degli interessi della classe dominante medesima, tende anche naturalmente a far valere e a salvaguardare gli interessi suoi particolari. Questi interessi assumono un carattere di particolarità e di continuità dal momento che la funzione di capo dello Stato è ereditaria. Un presidente di repubblica, che giunga al potere portatovi da un partito e, più o meno chiaramente, come rappresentante di esso; che non può coprire l'ufficio se non pochi anni, e non può trasmetterlo a figli; non ha evidentemente interessi politici particolari alla sua persona e alla sua famiglia da far valere che lo possano guidare nella sua condotta; ovvero, dal momento che egli si lasci guidare da questi interessi cessa di essere un presidente di repubblica per diventare un cospiratore, un pretendente, un macchinatore di colpi di stato, un fondatore di monarchie. Un presidente di repubblica non è, adunque, se non il rappresentante puro e semplice degli interessi d'un partito, ossia d'una frazione della classe politica dominante.

Ma in una monarchia il capo dello Stato è qualche cosa di più. Esso è il rappresentante non solo della classe politica dominante, ma anche di una famiglia; egli deve non solo proteggere gli interessi di quella, ma

Digitized by Google

è altresì spinto a conservare e possibilmente ad allargare il potere toccato in sorte alla dinastia di cui egli fa parte e che dovrà trasmettere ai figli. Per usare un paragone che può parere alquanto grossolano e sentire da farmacia di villaggio, ma ci sembra calzante, diremo che un re ha interesse, a differenza di un presidente di repubblica, a consolidare e aumentare il suo potere nello stesso modo e per la stessa ragione che un proprietario, a differenza di un fittavolo a brevissima scadenza, ha interesse ad aumentare il valore della sua proprietà.

La perennità del potere supremo nella stessa persona, per tutta la vita, e nella stessa Casa, fa sì, adunque, che ciascun membro di questa Casa cui in ogni generazione spetta quel potere, abbia, naturalmente, un vivo interesse, particolare a sè e alla Casa medesima, di raffermarlo ed estenderlo. Di qui un'azione del monarca, del tutto peculiare e affatto indipendente dai conflitti che agitano la nazione, per far valere quel suo speciale interesse.

Tutto questo è di elementare evidenza, e credere diversamente sarebbe un contraddire alla natura umana.

Proseguendo nella nostra analisi, constateremo che, in via generale, nella monarchia costituzionale gli interessi della dinastia e quelli della classe dominante, in molti punti si intrecciano e si sovrappongono. La classe

Digitized by Google

politica dominante sarà calda sostenitrice del potere regio perchè questo offre un contrafforte saldo e perenne, per essere sottratto al vento mutabile delle opinioni popolari e confidato alle costanti tradizioni d'una famiglia, contro cangiamenti politici che offendano il predominio della classe medesima. Il monarca sarà il protettore più energico degli interessi della classe politica dominante perchè esso sa che il suo proprio dominio è condizionato al dominio di questa e non ne è che il supremo coronamento. Fin quì gli interessi della classe politica dominante e quelli del sovrano si sommano, come quantità omogenee, e si presentano quali una doppia barriera opposta al corso della volontà popolare.

In qualche caso, gli interessi del sovrano e quelli della classe dominante potrebbero non essere, naturalmente, concordanti. Potrebbe il sovrano, in vista dei suoi speciali interessi dinastici, volere alleanze estere che alla classe dominante sono ostiche o indifferenti, o pretendere un armamento che a questa classe sembri troppo pesante. Ma in questi casi finirà per stabilirsi spontaneamente e tacitamente tra la volontà del sovrano e quella della « classe politica » un'intesa, dettata dal reciproco interesse dell'accordo, per cui le due volontà s'incontreranno ancora in una medesima linea di condotta. Ma questa linea di condotta sarà la risultante scaturiente dall'incontro delle due volontà; e la

Digitized by Google

sua direzione risentirà quindi l'influenza della volontà particolare della dinastia.

Nell'un caso e nell'altro, il monarca si sentirà portato a difendere ciò che rappresenta la fusione degli interessi suoi con quelli della classe dominante, con energia ben maggiore di quella che sarebbe indotto a spiegare un presidente di repubblica: perchè per costui gli interessi affidati alle sue cure non sono che interessi di partito, per il primo invece sono, nel loro complesso, in virtù di quella reciprocanza cui abbiamo or ora accennato, e della trasmissione ereditaria del potere, interessi personali e famigliari.

Ci sembra, adunque, che non si possa mettere in dubbio il primo quesito posto più sopra; e che si debba concludere che nella monarchia costituzionale il capo dello Stato ha, a differenza delle repubbliche, interessi particolari da far valere, ed anche un forte incitamento a farli valere con grande intensità.

* * *

Resta il secondo punto: il monarca costituzionale ha mezzi per far valere questi interessi?

Ed è qui che ci si para innanzi l'opinione di coloro i quali pensano che l'azione politica del re nelle monarchie costituzionali

Digitized by Google

sia praticamente nulla e che tutto il potere effettivo sia passato nel Parlamento.

Coloro che professano questa opinione si fondano sopra le seguenti adduzioni:

E' vero (essi dicono) che nelle monarchie costituzionali il re ha la facoltà di scegliere e revocare i suoi ministri (Statuto italiano art. 65; Statuto belga art. 65); ma è altresì vero che bisogna distinguere le monarchie che rimasero strettamente basate a questa disposizione dello Statuto (come quella germanica) nelle quali il re sceglie i ministri a suo tutto beneplacito senza curarsi dell'opinione delle Camere, e non li rimanda quando non abbiano più in queste la maggioranza; dalle monarchie, le quali, da strettamente costituzionali, sono diventate parlamentari, e nelle quali il sovrano sceglie o congeda i ministri a seconda dei voti delle Camere.

Secondo tale distinzione, nelle monarchie dell'ultima specie, essendo diventata infrangibile consuetudine costituzionale che il re possa soltanto scegliere a suoi ministri le persone che la Camera dei rappresentanti indica mediante un voto comprovante la fiducia da essa in quelle persone riposta, e debba congedarli quando un altro voto dimostri che tale fiducia è venuta meno, per prendere quelle a cui si dirige la nuova fiducia della Camera; in tali monarchie, si dice, è la Camera dei deputati che, in realtà, governa, nominando, sia pure indirettamente,

Digitized by Google

il proprio Comitato esecutivo nel Gabinetto.

Ma in primo luogo è da osservarsi che tale forma di monarchia costituzionale è da considerarsi come affatto accidentale. In tutta la storia politica del mondo noi non ne abbiamo avuti che due esempi, entrambi per un periodo brevissimo: l'Inghilterra durante il regno di Vittoria, e il Belgio durante il regno di Leopoldo I e II. Lo strano, illogico ed instabile equilibrio costituito dalla monarchia costituzionale della seconda specie non fu dunque raggiunto che un breve istante nel mondo, e non v'è nessuna ragione di supporre che esso possa mantenersi e fissarsi davvero in una consuetudine immutabile, la quale costituirebbe la distruzione, di fatto, di ogni potere nel re.

Coloro, per vero, che hanno più profondamente studiata la condizione politica dell'Inghilterra convengono in questo, che, nel momento presente, il potere regio è annichilito. « La monarchia costituzionale inglese (scrive il Palma (1)) in realtà è piuttosto una repubblica, in cui le classi medie governano all'ombra della Corona e delle classi alte ». E uno scrittore francese più recente, che seppe penetrare con grande finezza l'intima essenza della costituzione politica inglese, Boutmy, scrive che la Camera dei Comuni tende a diventare l'unica sede del potere e

(1) *Corso di diritto costituzionale* (Pellas 1881) II, 454.

Digitized by Google

che il pubblico considera gli altri poteri come semplici ornamenti della costituzione. « Esso ci tiene come un privato ai vecchi mobili di famiglia, leggermente incomodi, ma di grande stile e di grande effetto; li conserva volontieri, a patto che essi non ingombrino il passaggio e non impediscano i movimenti del potere vivente ed attivo. Più il ramo elettivo rappresenta completamente e fedelmente la nazione, più l'Inghilterra s'allontana in fatto da quella teoria del governo misto e temperato di cui alcuni pubblicisti continuano a crederla il più perfetto modello. Non soltanto non v'ha più una specie di equilibrio tra due assemblee, tra un Parlamento e un re consigliato dai suoi ministri, ma vi è una concentrazione estrema di tutta l'autorità effettiva in una sola assemblea, di cui il ministero non è che una delegazione. La sovranità del popolo e l'unità del potere sono due principî che, sebbene non siano stati formulati e siano anzi nascosti dalle forme del diritto pubblico inglese, pure sono ormai il fondo e la sostanza della costituzione britannica ». (1)

Ciò sta bene ed è una risposta a quei conservatori italiani che, additando di continuo l'esempio inglese ai radicali, pretendono che quell'esempio significhi per i partiti

(1) Boutmy — *Le developpement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, (Colin, 1898) pag. 350.

Digitized by Google

estremi una lezione di monarchismo. Ma la verità espressa dal Boutmy è la verità d'un solo paese e del momento presente; e crediamo si possa dubitare se essa sia la verità di tutti i paesi retti a monarchie costituzionali, e se sarà la verità del domani.

L'organo continua ad esistere, e fino che esiste tenderà di continuo a riprendere intera la sua funzione. Sulla *Positivist Review* del marzo 1901 comparve un articolo del prof. Beesly, così riassunto dalla *Rivista Popolare*: « L'Inghilterra corre gran pericolo di assistere a un risveglio del potere della Corona, come già è avvenuto per quello della Camera dei Lordi. Mezzo secolo fa, l'aumento continuo del potere della Camera dei Comuni era evidente; ma da allora le cose sono singolarmente cambiate in suo vantaggio. Le classi conservatrici, che vivono di rendita, interesse e profitto, son rappresentate meglio dalla Camera alta che da quella bassa, e come si son servite della prima per la difesa dei loro interessi contro la massa del popolo, così potrebbero fare ora della Corona. La Costituzione accorda a questa diritti dei quali non si è fatto uso da gran tempo, come quello di veto, e quello di nominare i ministri e sciogliere il Parlamento. Le adulazioni delle ultime settimane alla Corona mostrano che l'idea di un governo personale, alla tedesca, non ripugna agli inglesi quanto si è creduto, ed un re potrebbe governare anche contro il

Digitized by Google

volere del Parlamento, servendosi dei diritti che per tanto tempo non si sono esercitati. Se dietro la Corona fosse una forte classe conservatrice, se pure la massa del popolo elegesse una Camera dei Comuni di opposizione, questa si troverebbe impotente di fronte alla Corona. La Camera potrebbe rifiutarsi di votare le imposte, e l'annuo *Muting Bill,* ma questi mezzi darebbero origine a tali perturbazioni, da nuocere in primo luogo a chi li avesse adottati ». (1)

Alla monarchia parlamentare, quale la vediamo funzionare nell'Inghiterra della regina Vittoria e nel Belgio dei due Leopoldi, si applicano veramente, e ben più a ragione, le considerazioni che fa il Summer Maine intorno alla democrazia in generale. Si pensa dalla generalità (egli dice) che l'avvento della democrazia sia fatale e il suo procedere indeprecabile. Però quelli che pensano in questa guisa non considerano se non una piccolissima parte della storia dell'umanità. « A partire dalla caduta dell'Impero romano ebbe luogo, in complesso, durante diciassette secoli, un movimento quasi universale verso la monarchia... Repubbliche italiane, signorie feudali, parlamenti, tutto crollò, salvo una memorabile eccezione, davanti il potere e il prestigio incessantemente crescente dei dispotismi militari ». E lo stesso autore continua:

(1) *Rivista Popolare* dell'on. Colajanni, 30 aprile 1901.

Digitized by Google

« In Inghilterra, il governo popolare, nato dalla libertà della tribù, ritornò alla vita più presto che altrove. Protetto dall'isolamento insulare del suo nuovo soggiorno, esso seppe mantenere dei mezzi d'esistenza. E così la Costituzione britannica divenne la sola contraddizione alla « tendenza delle epoche »; per la sua influenza indiretta tale tendenza fu rovesciata; e riprese forza il movimento verso la democrazia. Pure, anche in Inghilterra sebbene il re abbia potuto ispirare timore e antipatia, le funzioni regie non hanno mai perduta la loro popolarità. La Repubblica e il Protettorato non hanno ottenuto un solo istante il favore reale del popolo. Il vero entusiasmo popolare fu riservato per la Restaurazione » (1). Più oltre, lo stesso autore, a proposito del diritto di veto spettante alla Corona inglese contro le leggi votate dalle Camere, osserva che si cessò d'impiegarlo solamente « perchè non si presentarono occasioni di servirsene »; e fa capire che questo diritto di veto potrebbe benissimo venir risuscitato dal Gabinetto; giacchè « se gli piacesse di consigliare alla Corona il veto d'una legge già votata dalle due Camere, nulla prova chiaramente che questo atto possa incontrare la menoma resistenza ». (2) Lo

(1) SUMMER MAINE — *Essai sur le governement populaire* (Thorin, 1887) pag. 118-121.

(2) *Op. cit.*, pag. 163-165.

Digitized by Google

stesso Summer Maine ricorda ancora come lo Gneist abbia affermato che l'Inghilterra sarebbe presto obbligata a tornare al governo del « Re nel suo Consiglio » tanto la difficoltà delle sue istituzioni parlamentari diventano serie. (1)

Sarebbe insomma assai precipitato dal fatto che in un breve momento della storia del mondo, in una monarchia costituzionale, l'Assemblea dei rappresentanti della nazione ha annichilito il potere del re concentrando in sè la sovranità, concludere che questo sia lo aspetto normale e costante che assumeranno le monarchie costituzionali. E' assai più verosimile invece che tale aspetto non sia che accidentale e transeunte; e che la monarchia costituzionale giovandosi dei potenti mezzi di azione che stanno a sua disposizione, tenderà invece ad esercitare i suoi diritti in tutta la pienezza con cui secondo la lettera della Costituzione le sono concessi; ad esercitare fra tutti, effettivamente e indipendentemente, quello che costituisce la più importante funzione di governo, cioè la scelta e la revoca dei ministri; a far pesare, insomma, potentemente, sulla bilancia dello Stato, la sua volontà contro l'autogoverno del popolo. Si può ritenere, in una parola, che il tipo più normale della monarchia costituzionale sia,

(1) *Op. cit.*, pag. 357.

Digitized by Google

non già quello inglese o belga, ma quello germanico.

In ogni modo, anche concesso che il tipo normale della monarchia costituzionale sia quello nel quale non è ammessa la scelta dei ministri contro le indicazioni della Camera, il sovrano ha sempre modo di scegliere a suo beneplacito i ministri, senza violare la legalità creata da tale consuetudine accettata.

In primo luogo, quando la situazione dei partiti nella Camera sia tale da far prevedere che il voto con cui essa negherà la fiducia al ministero indicherà chiaramente a succedergli uomini che il sovrano non intendesse accettare, egli può far dare al ministero in carica le dimissioni prima del voto. In questo caso, egli resta assolutamente libero di scegliere i successori. E siccome la questione se una crisi sia stata risolta costituzionalmente o meno dal re, è sempre una questione sottilissima e per la quale non vi sono giudici, così non sarà mai possibile venire alla conclusione palmare, indiscussa e evidente per tutti, che il re abbia nominato i suoi ministri contro le indicazioni del Parlamento. Tale fu il sistema seguito lungamente in Italia.

In secondo luogo, il re mediante l'opera di ministri fedeli combinata con quella di fedeli deputati può preparare le cose in modo che, molte volte, il voto designativo non av-



Digitized by Google

venga se non nel senso desiderato dal sovrano. Mediante l'abile giuoco di un forte gruppo di deputati saldi nel lealismo monarchico, è abbastanza facile evitare una battaglia quando essa condurrebbe a designare per il governo uomini o tendenze non voluti dal re; affrontarla o provocarla quando questo pericolo non vi sia.

A proposito di una recente crisi ministeriale italiana un giornale torinese (1) pubblicava un'intervista con un « illustre uomo di Stato, che per l'eminente ufficio suo e per la parte precipua ch'egli ha rappresentato e rappresenta tuttavia nella vita politica è in grado di conoscere molto bene, come nessun altro forse, la storia degli ultimi avvenimenti parlamentari: spirito finemente critico, egli porta un giudizio quasi esclusivamente obbiettivo sulle questioni. »

Questo uomo di Stato, parlando del ministero Saracco, nel momento in cui esso sentiva di star per soccombere sotto un voto contrario della Camera, riferiva che « l'attenzione del Saracco dovette concentrarsi a trovare la posizione netta su cui il Ministero potesse cadere, con dignità sua e *lasciando integre le prerogative del potere esecutivo* ».

La quale ultima frase significa appunto:

(1) *Gazzetta del Popolo*, 7 maggio 1901.

Digitized by Google

« lasciando integra nel re la facoltà di scegliere i suoi ministri e di determinare le tendenze che devono affermarsi nel governo. »

Questo, adunque, prova che con qualche abilità da parte dei ministri uscenti e da parte dei deputati amici si possono sempre preparare le cose in modo da salvaguardare da un lato la prerogativa del re di scegliere con tutta indipendenza i suoi ministri, e da permettergli quindi di imprimere alla cosa pubblica la direzione della sua volontà; e da salvaguardare dall'altro lato, l'apparenza che sia la Camera a designare col suo voto i ministri.

Questo fatto che esistano dei deputati, la cui funzione principale consiste nell'apparecchiare abilmente il terreno parlamentare in modo che la volontà del re riesca a prevalere, occultamente e senza dar nell'occhio, non è cosa sconosciuta nella storia. Abbiamo appena bisogno di ricordare che il fenomeno apparve evidentissimo in Ighilterra al tempo di Pitt. « Allora (narra Macaullay (1)) venne al mondo e alla luce una specie di rettili politici quali il nostro paese non aveva mai conosciuto fino allora, nè più conobbe dappoi. Erano uomini che non conoscevano alcun legame politico, eccetto quelli che li attaccavano al trono. Non si aveva che da

(1) *Essais historiques et biographiques* (trad. G. Guizot) *Deuxiéme serie* (Levy, 1885) pag. 152 e seg.

Digitized by Google

designare loro un partito, qualunque fosse, essi erano pronti a coalizzarsi con esso, ad abbandonarlo, a minarlo segretamente, a dargli l'assalto, tutto ciò in un batter d'occhio e senza intervallo. Ai loro occhi, tutti i governi e tutte le opposizioni erano una cosa sola..... Il loro ufficio speciale era, non di sostenere il ministero contro l'opposizione, ma di sostenere il re contro il ministero. Ogni volta che Sua Maestà era indotto a dare un consenso che gli ripugnava per la presentazione di qualche legge che i suoi consiglieri costituzionali credevano necessaria, era cosa sicura che i suoi amici della Camera dei Comuni avrebbero parlato contro la legge, votato contro la legge, gettato sul cammino della legge tutti gli ostacoli compatibili colle regole del Parlamento ».

*Mutatis mutandis,* non è inverosimile che qualche cosa di analogo possa avvenire anche ora, e che sopratutto possa stabilirsi tra i ministri che escono di carica (ma che aspirano, naturalmente, a ritornarvi) e alcuni eminenti uomini politici, che aspirano a diventare ministri — i quali, tutti, quindi, hanno bisogno del favore e della simpatia regia — un' intesa per disporre le cose in modo da mantener « salva la prerogativa del sovrano » di scegliere i ministri che crede, senza far parere di andar contro alle designazioni della Camera.

A ciò, per esempio, serve assai bene il

Digitized by Google

giuoco avvenuto in Italia, nella crisi che portò al governo il ministero Zanardelli-Giolitti. Questo giuoco consistette nel dare al cangiamento di Gabinetto l'apparenza di un passo nuovo ed ardito, sia perchè, dopo circa dieci anni dacchè ciò non accadeva in Italia, la crisi fu lasciata prodursi in seguito ad un voto della Camera; sia perchè venivano chiamati al potere uomini ritenuti come depositari di un nuovo indirizzo liberale. Ma mentre la chiamata al potere di questi uomini serviva a dare il colorito esteriore al Gabinetto, e a far credere che la volontà popolare fosse giunta a trionfare, mediante il voto della Camera, e ad imporsi alla Corona, due dei più importanti dicasteri, quello della guerra e quello della marina (attorno ai quali appunto ferveva in quel momento più vivace la discussione in causa delle spese militari) venivano chetamente e silenziosamente mantenuti ai ministri che li gerivano nel precedente Gabinetto.

E in questa crisi si manifestò anche più chiaramente del solito il potere che ha ed esercita la Corona nella soluzione delle crisi ministeriali e nel governo effettivo della cosa pubblica. Poichè il mantenimento di quei ministri e la conseguente mancata partecipazione alla combinazione ministeriale dei radicali (i quali ponevano come condizione la consolidazione delle spese militari) provennero, per esplicita confessione della stam-

Digitized by Google

pa monarchica, dalla volontà del re. E la *Gazzetta del Popolo* del 14 febbraio 1901 scriveva, infatti: « Falliscono le trattative coi radicali perchè questi esigono un programma minimo militare e tributario, che non è quello dell' onorevole Zanardelli nè dell' on. Giolitti, *impegnati colla Corona a mantenere i progetti militari presentati prima d'ora alla Camera* ».

Che la volontà del re costituzionale sia determinante nello scioglimento delle crisi ministeriali veniva implicitamente constatato di recente, nella seduta del 30 aprile 1901 del Senato italiano, nella quale discutendosi l' interpellanza Arrivabene intorno alle leghe di miglioramento dei contadini del mantovano, che il ministro Giolitti era accusato di tollerare, il senatore Serena disse: « Oramai io non temo nè spero più nelle crisi ministeriali; temo altre crisi ben più spaventevoli ».

Un uomo politico navigato, come il senatore Serena, sa infatti benissimo che il grande armeggio parlamentare dei partiti è, in una monarchia costituzionale, cosa, in fondo, del tutto esteriore e superficiale che non tocca l' intima compagine e l'andamento abituale dello Stato. Le crisi parlamentari si succedono, nuovi uomini vanno al potere, e quindi, si dovrebbe presumere, si compiono segnalati rinnovamenti. Ma in realtà gli esperimentati sanno che non c'è nulla da temere,

Digitized by Google

e che tutto resta tal quale, perchè la volontà del re, occulta ma potente, dirige a suo beneplacito lo scioglimento delle crisi, anche quando sembri cedere al voto dei rappresentanti del popolo, e non ammette al governo se non gli uomini che incontrano il suo favore o che le abbiano precedentemente date garanzie di obbedienza. Soltanto le « crisi ben più spaventevoli », cioè l'abbattimento della monarchia, potrebbero, per implicita confessione del senatore Serena, determinare nello Stato un indirizzo nuovo, perchè non più controllato dalla volontà costante e uniforme di chi incarna gli interessi della dinastia.

Che più? Abbiamo la stessa dichiarazione d'un re che ci fornisce la prova che la volontà reale è sovrana nella soluzione delle crisi e nell'indirizzo fondamentale dello Stato.

Nel giugno del 1896 il senatore Gadda narrava, infatti, a un redattore del *Corriere della Sera* il seguente episodio:

« Lasciato il Ministero nell'agosto del 1871, venni nominato prefetto di Roma, e durai in quella carica per cinque anni. Nel 1876, andata al potere la Sinistra, ed il Ministero degli Interni essendo stato assunto dall'on. Nicotera, io non mi sentivo molto fiducioso sull'andamento che doveva prendere l'Amministrazione; chiesi perciò l'aspettativa; e resistetti anche alla cortese insistenza che il

Digitized by Google

nuovo Ministero mi fece perchè io restassi al mio posto. Mi recai, com'era naturale, a prendere congedo da Vittorio Emanuele, al quale esposi le cause della determinazione che avevo preso; e ricordo che il re, con espressione confidente e col sorriso sulle labbra, mi rivolse queste precise parole: *Ha torto di aver paura. Non precipiteremo. La mano alla « mécanique » la tengo sempre io; e vedrà che, occorrendo, saprò stringere i freni a tempo* ». (1)

Assai istruttiva, da questo punto di vista, è la storia del regno di Giorgio III d'Inghilterra, il quale, mentre i due primi Giorgi occupati a governare l'Hanovre avevano abbandonato ai loro ministri il governo della Gran Bretagna, cominciò a badare assai poco all'Hanovre e molto al governo dell'Inghilterra, e intraprese a dirigere a sua guisa i destini di questa. (2)

Si videro allora gli uomini politici più eminenti, verso i quali stava rivolta con affetto e con entusiasmo la coscienza della nazione, come lord Chatam, Fox e Burke, tenuti ostinatamente lontani dal potere e colpiti dall'avversione regia: il primo perchè amico dichiarato dei diritti del popolo, il secondo perchè tenace difensore della libertà civile e religiosa, il terzo perchè contrario

(1) *Corriere della Sera*, 3-4 luglio 1901.
(2) SUMMER MAINE — *Op. cit.*, pag. 298.

Digitized by Google

alla tratta dei negri, al sistema di coscrizione militare a vita, alla guerra contro le colonie americane e favorevole all'uguaglianza religiosa; mentre i capisaldi della politica regia erano il mantenimento della schiavitù dei negri, l'incremento dell'autorità della Corona contro i diritti popolari, il predominio della chiesa anglicana, la soppressione d'ogni spirito di ricerca, il divieto di ogni riforma parlamentare, la guerra coll'America e colla Francia. Lo stesso Burke, nella sua *Storia Parlamentare*, scrisse questa frase: « La questione non era di prendere coloro che potevano gerire meglio gli affari pubblici, ma coloro che s' incaricavano di non far nulla ». E lord Chatam disse, in un discorso pronunciato nel 1777: « Il governo di questo glorioso impero appartiene agli uomini pieghevoli non agli uomini capaci ».

Ma quando Burke, colpito profondamente nel suo equilibrio mentale dalla morte del figlio e dallo scoppio della rivoluzione francese, cadde in uno stato d'allucinazione assai vicino alla pazzia, e rinnegò tutti i suoi principî, cominciò allora a ricevere le attestazioni del favore regio e fu elevato alla Paria. E Pitt, che fu l' unico uomo grande ammesso al potere con pieno gradimento della Corona, durante i sessant'anni del regno di Giorgio III, non riuscì ad occupare ed a mantenere questa sua posizione se non sconfessando tutti i principî nei quali era stato

Digitized by Google

educato e che aveva professato al suo entrare nella vita pubblica. Egli aveva proclamato l'assoluta necessità della riforma parlamentare; ma siccome il re non la voleva, non esitò a perseguitare il partito che un tempo, d'accordo con lo stesso Pitt, tendeva a far trionfare quell'idea. Giorgio III era partigiano della schiavitù dei negri, e Pitt non osò mai approfittare del potere per proporne l'abolizione. Pitt finalmente desiderava mantenere la pace colla Francia, ma siccome il re odiava i francesi e voleva la guerra, così Pitt gettò il paese in un conflitto politicamente pericoloso e finanziariamente gravissimo. Pitt voleva concedere all'Irlanda una piccola parte dei suoi diritti, violentemente conculcati; e il re lo destituì. E quando Pitt volle ritornare al potere, dovette rinunciare a qualsiasi pensiero di giustizia verso l'Irlanda. (1)

E' evidente l'identità di quanto accadde in Inghilterra sotto Giorgio III, con quanto accadde in Italia con Crispi, Zanardelli, Nicotera e cento altri, e con quanto sta probabilmente accadendo con l'on. Sacchi. Ma quei fatti a cui si nega l'ovvia interpretazione, per ragioni politiche, quando accadono sotto i nostri occhi, restano nettamente delineati, in sè stessi e nei loro mo-

(1) Cfr. Buckle — *Histoire de la Civilisation en Angleterre* (Flammarion) Vol. II.

Digitized by Google

tivi, nella storia, che è molte volte il freddo ed imparziale specchio del presente.

Ne risulta che l'opinione, così diffusa, che l'azione politica del sovrano costituzionale sia nulla e che egli sia impotente a far prevalere la sua volontà nella scelta dei ministri, e, quindi nella direzione della cosa pubblica, è un errore massiccio. Senza affermare che nella monarchia rappresentativa le forze parlamentari non possono mai esercitare una azione indipendente nella creazione e nell'abbattimento dei governi, si può concludere che questo libero giuoco è ad esse concesso, solo quando la competizione avvenga tra capi di partiti o di gruppi, per quanto riguarda le linee fondamentali della politica, ugualmente accetti al monarca; ma che, per quanto concerne i capisaldi della politica, la volontà del monarca è sovrana, e che tale sovranità si esercita sia nella scelta delle persone, sia nel determinare queste a rinunciare alle idee, che il popolo ha loro dato il mandato di rappresentare, per accettare quelle del monarca. Nell'un caso e nell'altro, quindi, la volontà del re costituzionale giunge a tenere in iscacco quella del popolo; e nel secondo caso con conseguenze ancora più deleterie che nel primo: perchè, il popolo vedendo chiamati al potere gli uomini in cui ripose la sua fiducia, si conferma sempre più nell'errore che la sua volontà possa aver libero corso nella monarchia costituzionale, non accorgendosi chiara-

Digitized by Google

mente che quegli uomini per essere chiamati al potere hanno dovuto rinunciare alle loro idee; giacchè il giudizio popolare resta per lungo tempo oscurato dalle loro stesse sofistiche dichiarazioni di coerenza e proteste di logicità e da qualche loro atto, compiuto sopra questioni secondarie, nell'intento di dimostrare che non sono venuti meno al loro antico programma.

***

Ma non è quì tutto. Altri mezzi, oltre quello della scelta dei ministri, ha il re costituzionale per far prevalere la sua volontà su quella del popolo. E, anzitutto, un fatto, del quale non si tiene, ci pare, il debito calcolo è l'educazione politica, diremo così, professionale che riceve il monarca.

Fin da quando il principe ereditario giunge in età da poter riflettere, egli si trova in una posizione in cui nessun più intimo retroscena, nessun ingranaggio politico più occulto, nessun più misterioso maneggio parlamentare o diplomatico gli resta ignoto. Il re costituzionale, quindi, prima ancora di salire al trono ha avuto ampiissimo campo di scaltrirsi nell'uso di tutti i più reconditi meccanismi della politica, di imparare quali molle bisogna mettere in moto per raggiungere infallantemente questi o quest'altri risultati, per far trionfare alla chetichella e

Digitized by Google

senza mettersi in mostra (e il sistema monarchico-rappresentativo consiste in fondo, tutto in questa ipocrisia), la sua volontà. Egli si è trovato, insomma, nella posizione di chi può osservare uno spettacolo stando tra le quinte, in modo da poter vedere da vicino la preparazione interna, la trafila delle disposizioni, il processo per mettere in moto i congegni, tutte cose che non appariscono all'occhio dello spettatore, il quale dello spettacolo non coglie che l'esteriorità.

Questa educazione professionale del re diventa tanto più profonda quanto più egli dispone di un'esperienza più ricca, e, quindi, quanto più questa esperienza si è potuta fissare, stante l'antichità della dinastia, in una specie di linea di condotta tradizionale, in una sorta di patrimonio intellettuale della Casa regnante.

Ora, nello sforzo che fa il popolo d'una monarchia costituzionale per lo sviluppo della libertà politica e per raggiungere una sempre più ampia possibilità di far prevalere la sua volontà, avviene una tacita e sorda lotta, tra i rappresentanti del popolo stesso e chi impersona il potere rivale, il potere regio. Anche quando il re debba, sotto la pressione di un'intensa corrente dell'opinione pubblica, chiamare al potere uomini che incarnano una determinata tendenza politica, voluta dal popolo ed avversata dal re, questi, in grazia della educazione politica professionale che

Digitized by Google

possiede e che lo ha messo a conoscenza di ogni più occulto congegno, si trova di fronte a quelli in una posizione assai più forte e riesce facilmente a metterli in sacco e ad incanalare la loro azione in modo da renderla assolutamente innocua. Molti uomini politici, saliti al potere in una monarchia costituzionale, e contro i quali si gridò poscia al tradimento per aver essi completamente gettato a mare il bagaglio delle loro idee, non furono, forse, almeno da principio, se non giuocati essi medesimi. E una volta giuocati, una volta compromessi di fronte al popolo, essi non poterono più, in forza di quella gelosa cura che ha ogni uomo della propria coerenza, cura che spesso lo spinge a difendere i propri errori, a perseverare in essi, e anzi ad accentuarne la portata, tornare indietro. E rimasero o ritornarono al potere, oramai completamente addomesticati e asserviti alla politica dinastica, ad aumentare ancora credito alla fallace apparenza che la monarchia rappresentativa dia libero corso alla sovranità del popolo, proprio quando a questa apparenza veniva più profondamente meno la corrispondente realtà.

Chi potrebbe dire, a questo proposito, quanta parte dell'attuale annichilimento del potere regio in Inghilterra, sia dovuto al fatto che la regina Vittoria — durante il cui regno quell'annichilimento si compì — era una donna, e salì al trono giovane e assoluta-

Digitized by Google

mente inesperta, e si trovò quindi di fronte agli uomini parlamentari del suo regno in una posizione assolutamente inversa di quella che occupa normalmente un sovrano costituzionale, cioè a dire si trovò ad essere più debole di loro nel giuoco della politica?

Ancora maggiore è la potenza personale che un re può trarre dai rapporti di politica estera. Il sovrano (e già durante la sua educazione professionale, come principe ereditario) ha entratura in tutte le Corti; egli vi si acclimata, acquista importanti conoscenze di cose e di persone; può stringere e preparare di lunga mano rapporti o fondare relazioni di cui il parlamento e i ministri del suo Stato possono non venir mai a cognizione e neppure averne il sospetto; può, finalmente, anche in questo campo imparare quali sono e come si maneggiano le fila che mettono in moto i vari intrecci della politica estera. « Mediante la sua posizione elevata (scrive il Laveleye (1)), mediante le sue relazioni di famiglia, egli otterrà delle informazioni, delle confidenze, che non saranno comunicate a un ministro di passaggio, per paura di vederle comparire in un *Libro Azzurro,* in una lettera o in un discorso al Parlamento ».

Ma, su questo argomento, amiamo riportare le parole di Max Nordau, le quali ci sem-

(1) *Le gouvernement dans la démocratie* (Alcan, 1896) II, 104.

Digitized by Google

brano riprodurre con perfetta esattezza la realtà delle cose.

La monarchia, dicono molti, « è (egli scrive), almeno nei paesi costituzionali, una semplice decorazione; il monarca vi ha minor potere che non il presidente degli Stati Uniti d'America. L'Inghilterra, il Belgio e l'Italia sono, in realtà, delle Repubbliche con dei re alla loro testa, e le forme tradizionali di sommissione di cui la Corona è circondata non impediscono, in alcun modo, la libera manifestazione della volontà popolare.

« E' questo un grave errore che avrà ancora per parecchie volte conseguenze funeste ai popoli. Il potere dei re continua ad essere enorme, e la loro influenza, anche in paesi come il Belgio, la Rumania, l'Inghilterra e la Norvegia, è potentissima, sebbene sia esercitata non mediante la costituzione, ma a lato di questa. Ne abbiamo le testimonianze più irrecusabili. L'onorevole Gladstone, così competente nella questione, si è spiegato in modo assai significativo sull'influenza dei re nella *Nineteenth Century*. Alcune pubblicazioni del nostro tempo spandono su questo punto una luce sufficiente, particolarmente la biografia del principe Alberto, di Martin, che contiene la corrispondenza tra il principe Alberto e il principe Guglielmo di Prussia, futuro re ed imperatore, e il racconto delle relazioni di Napoleone con la Corte d'Inghilterra; le *Memorie* del consigliere aulico

Digitized by Google

Schneider, di Meding, ecc. Noi vediamo come, nei gabinetti dei re, di sopra dei popoli, dei parlamenti e dei ministeri, si tessano le fila delle relazioni intime; come i monarchi conferiscano direttamente gli uni con gli altri; come giudichino ogni avvenimento politico, anzi tutto, dal punto di vista dei loro interessi dinastici; come si sentano solidali di fronte al movimento che conduce i popoli a riconoscere le loro forze e i loro diritti; come nelle più gravi risoluzioni, che esercitano un'azione funesta sopra milioni di individui, essi si lascino determinare da capricci, da amicizie e da antipatie personali. Gli oratori popolari pronunciano grandi frasi nei comizi; i deputati declamano nei parlamenti, i ministri fanno con aria importante le loro rivelazioni; tutti insieme sono convinti di determinare essi soli i destini del loro paese; ma, frattanto, il re sorride con disprezzo e scrive delle lettere confidenziali a' suoi amici coronati d'oltre frontiera, e decide con loro ogni cosa: alleanze ed esclusioni, guerra e pace, conquiste e cessioni, restrizioni e concessioni; quando il piano è fissato, lo si eseguisce senza curarsi delle chiacchiere dei parlamenti.

« I re trovano anche in abbondanza degli strumenti per compiere la loro volontà in una forma correttamente costituzionale; del resto, al bisogno, non è difficile creare delle correnti d'opinione pubblica, e infine accade



Digitized by Google

che i re, i quali si crede non abbiano nello Stato che una parte decorativa, son quelli che pronunciano la parola decisiva nella vita dei popoli; oggi, precisamente come nel medio evo, oggi anzi ancora di più, perchè un tempo l'alleanza dei re tra di loro era più debole, il sentimento della loro solidarietà non esisteva ancora, e il loro naturale *entourage*, l'aristocrazia e l'alto clero, era ad essi molto meno devoto che non ora. La debolezza degli uomini che, contrariamente alla loro ragione e alla loro convinzione, praticano la menzogna monarchica, si vendica su loro medesimi, o piuttosto sul progresso umano; gli pseudo-liberali i quali credono di ingannare i re accordando loro privilegi ed onori, secondo essi, illusori, sono in realtà, essi medesimi, ingannati dai re; costoro sanno assai abilmente aggiungere all'apparenza del potere che si lascia loro la realtà di questo potere. Non è la forma monarchica che è vana, come se lo lasciano dar ad intendere quelli che commettono la menzogna dinastica: è la sovranità nazionale» (1).

***

Un'obbiezione è abituale in bocca dei monarchici a quanto abbiamo detto più sopra

(1) MAX NORDAU — *Les mensonges conventionelles de notre civilisation* (trad. Dietrich). Hinrichsen, 1886, pagina 124-26.

Digitized by Google

circa la facoltà effettiva che il re costituzionale possiede di scegliere esso i suoi ministri.

Osservano, cioè, i monarchici, che tale facoltà hanno anche i presidenti di repubbliche e talvolta più incontestata, più estesa, e più indiscussa, anche nella forma e nell'apparenza, di quel che tale facoltà non sia in mano di un re costituzionale.

Cio è perfettamente vero. Il Presidente della Confederazione Nord-americana ha una indipendenza, costituzionale e effettiva, assoluta nella scelta dei ministri, i quali sono, press'a poco, soltanto dei suoi impiegati. « Si lascia (scrive il Bryce (1)) la più grande latitudine al Presidente nella scelta dei suoi ministri. D'abitudine egli prende un Gabinetto interamente nuovo alla sua entrata in funzioni, anche se appartiene all'istesso partito del suo predecessore. Egli può scegliere, e lo fa talvolta, non solo uomini che non hanno mai seduto al Congresso, ma che non hanno mai fatto della politica, che non hanno forse mai fatto parte della legislatura d'uno Stato o occupato il più piccolo impiego. Due membri soltanto del Gabinetto Harrison, formato nel 1899, avevano seduto nel Congresso... Il ministro non è altro che il suo (*del Presidente*) domestico, obbligato ad obbedirgli e indipendente dal Congresso ».

(1) Bryce — *La république américaine.* Vol. I. Giard et Brière 1900 pag. 133 e 138.

Digitized by Google

Ciò sta bene. Ma i monarchici che muovono tale obbiezione dimenticano di notare che il potere del presidente americano è periodico. Esso dura solo quattro anni; e per una consuetudine inviolabile nessuno può essere chiamato alla Presidenza per più di due volte (1). Ora è chiaro che la più ampia latitudine lasciata al presidente nella scelta dei ministri, non è, in fondo, che una latitudine lasciata a chi, col mandato appunto di scegliere i ministri, vien nominato dal popolo. Si può affermare che i ministri vengono nominati dal popolo mediante doppio grado di elezione. E si può paragonare questa condizione di cose a quella che si avrebbe da noi se il presidente del Consiglio dei ministri fosse eletto ogni quattro anni dal popolo, anzichè nominato dal re, lasciata poscia a lui la facoltà più ampia di scegliere gli altri membri del suo Gabinetto.

Come si vede, adunque, la facoltà di scegliere i ministri, esercitata da un presidente, ha un significato e un'efficacia ben diversi che non esercitata da un re. E in generale si può dire che l'eleggibilità periodica del capo

(1) Soltanto otto furono i presidenti che ebbero questa unica possibile rielezione: Washington, Jefferson, Madison, Monroe, Jakson, Lincoln, Grant e Mac Kinley. Quest'ultimo poco prima della sua morte s'era affrettato a smentire la voce corsa che egli fosse disposto ad accettare la candidatura per la terza volta.

Digitized by Google

dello Stato altera profondamente il carattere e l'influenza dei mezzi di predominio politico che sono alla portata di esso, quand'anche questi mezzi siano apparentemente quelli medesimi che possiede un re, e li fa diventare da mezzi di predominio di interessi dinastici, mezzi di predominio di un partito. Con questo di più, che in mano di una dinastia, in grazia della sua continuità, quei mezzi di predominio saranno volti, con immutabile costanza, nel senso di proteggere, accanto agli interessi dinastici, quelli della classe i cui interessi sono fusi cogli interessi del trono; mentre, in repubblica, dove ogni partito può volta a volta conquistare il seggio presidenziale, i mezzi di predominio di cui può disporre il capo dello Stato, non possono essere destinati a favorire, con inalterabile continuità, una sola classe; bensì possono servire, con vece alterna, a tutte, stabilendosi così, anche sotto questo aspetto, la possibilità di una maggior parità di trattamento da parte dello Stato, di tutte le classi sociali.

Digitized by Google

UNIV. OF CALIFORNIA

Digitized by Google

## Capitolo IV.

# Il sistema parlamentare

*(continuazione).*

Digitized by Google

Digitized by Google

Abbiamo notato come la volontà popolare incontri nel governo parlamentare degli ostacoli che si possono chiamare accidentali, i quali, vale a dire, non sono comuni a tutte le forme del sistema parlamentare e non sono inseparabili dalla sostanza di questo; ed altri ostacoli propri di tutte le forme di quel sistema e inscindibili dalla sua essenza.

Oltre quelli che abbiamo enumerati nel capitolo precedente, altri ostacoli vi sono di carattere accidentale. E anche questi, se non sono per necessità logica connessi all'esistenza d'una monarchia costituzionale, si avvertono però, normalmente, là dove questa monarchia esiste.

Il primo di essi è la nomina del Senato da parte del capo dello Stato; la quale forma di nomina, se non è necessariamente propria della monarchia costituzionale, si riscontra

Digitized by Google

però soltanto negli Stati monarchici, e, per dire più esattamente, si riscontra, almeno nella sua forma più completa, soltanto in Italia.

Le Camere Alte in generale godono tutte le predilezioni dei nemici della democrazia. Il Summer Maine si esprime senza ambagi: « Non v'è alcun mezzo, secondo me, (egli scrive (1)) di sfuggire a questo fatto che tutte le istituzioni di tal genere, quali un Senato, una Camera dei Pari o una seconda Camera qualunque, riposano sulla negazione o la messa in dubbio del famoso adagio che *la voce del popolo è la voce di Dio*. Esse esprimono la rivolta del buon senso d'una gran parte dell'umanità contro questo assioma; esse sono il frutto d'un *agnosticismo* dell'intelligenza politica ». E come « il miglior esempio » d'una Camera di Pari nominati a vita il Summer Maine cita appunto il Senato italiano.

Ora, quand'anche i mezzi cui abbiamo accennato nel capitolo precedente non bastassero a mantenere inalterabile la prevalenza della volontà del re su quella del popolo; quand'anche nella Camera elettiva si facesse strada una maggioranza contraria a certi postulati della politica regia, e questa maggioranza resistesse (cosa praticamente impos-

(1) *Op. cit.*, pag. 255 e 256.

Digitized by Google

sibile, come dimostreremo più innanzi) agli scioglimenti della Camera, perfettamente legali; il Senato di nomina regia offre sempre il più semplice, agevole e spedito stromento per tenere in iscacco la volontà popolare che sia riuscita a farsi strada nell'altro ramo del Parlamento.

Nella facile illusione che le giovani forze dei partiti estremi si formano in Italia di poter cambiare la natura dello Stato a colpi di scheda, tutte le immense forze di resistenza che si presentano come una muraglia inespugnabile di contro ad ogni proposito di seria innovazione vengono dimenticate; e prima di ogni altra viene dimenticato il Senato, che si considera quasi come un'istituzione trascurabile.

In realtà, il Senato è la potente armata di riserva per il sostegno della volontà del re e della classe politica dominante, contro la volontà popolare. E se questa sua forza diviene raramente attiva e non apparisce, gli è che non c'è stato mai bisogno di metterla in opera, servendo più che sufficientemente allo scopo gli altri mezzi per conculcare la sovranità popolare. Essa rimane adunque allo stato di potenza, ma non è a dire che non sappia, al bisogno, intervenire efficacemente: e ne abbiamo avuto una prova recente in quanto accadde nel giugno e luglio del 1901, quando, accennando il ministero Zanardelli-Giolitti ad assumere l'apparenza di un atteg-

Digitized by Google

giamento democratico, il Senato non gli menò buona neppure questa apparenza, e condusse il ministero a fare sopra due importanti questioni — le leghe di miglioramento dei contadini, e la condotta d'un ufficiale che aveva fatto sparare su alcuni contadini scioperanti — dichiarazioni assai più restrittive di quelle che aveva poco prima fatte alla Camera.

Quando il Senato è ereditario, come in parte la Paria inglese o il Maggior Consiglio della Repubblica di Venezia, v'è sempre una certa possibilità che esso, ad un dato punto, venga a rispecchiare le principali correnti politiche della nazione e si apra alquanto alle idee nuove. Poichè, sebbene le famiglie che lo costituiscono appartengano, originariamente, alla classe conservatrice, il succedersi delle generazioni può portare in esso uomini dalle più diverse opinioni politiche. Ma in un Senato di nomina regia, avviene invece una selezione, in ogni generazione, degli elementi più supinamente devoti alla volontà del re e provatamente ligi agli interessi della classe dominante, i quali soltanto sono chiamati all'ufficio. E siccome, del resto, in ogni momento, il re può creare senatori senza limite di numero, così è chiaro che, quand'anche la maggioranza del Senato accennasse per un istante a schierarsi contro alla politica regia, il monarca potrebbe, colla nomina di nuovi senatori, mutare quella maggioranza e formarne un'altra di suo maggior gradimento.

Digitized by Google

Del resto, la critica del Senato regio non è più da farsi. Tutti i più autorevoli scrittori di diritto costituzionale l'hanno condannato. Il Palma ne fa una severissima censura: « La nomina reale (egli scrive (1)) circondata come si voglia di guarentigie, dipende sempre dal buon volere del Capo dello Stato e dei suoi ministri. Qualunque siano gli eletti essi hanno un peccato d'origine di essere non un potere proprio ma una seconda edizione di un altro potere ». E l'autorevole scrittore si chiarisce favorevole al Senato eletto dai Consigli provinciali amministrativi. Cavour (*Della costituzione d'una seconda Camera*) criticò egli pure vivamente il Senato di nomina regia. Francesco Crispi, nell'opuscolo *I doveri del Gabinetto del 25 marzo,* scrisse: « Il Senato è un istrumento fatto a comodo del potere esecutivo. Quando una legge d'iniziativa regia, ebbe il voto della Camera elettiva, al Senato non resta altro ufficio che di manifestare il suo assentimento. Al contrario, se nella Camera elettiva si fa qualche legge che non garbi ai signori ministri, il Senato è condannato a farla da spegnitoio ».

Ciò non ostante la monarchia italiana — che alcuni vanno predicando perfino eccessivamente democratica — adottò e mantiene,

(1) PALMA — *Corso di diritto costituzionale* (Pellas, 1881) Vol. II, Capo V.

Digitized by Google

sola fra tutti i governi del mondo, questa istituzione assolutamente contraria perfino all'apparenza del principio della sovranità popolare; questa istituzione della quale Cavour scriveva: « L'opinione pubblica, questa vera regina della società moderna, considererà i membri chiamati a comporla come i deputati del governo, quindi le loro deliberazioni non saranno mai pienamente indipendenti, e non avrà mai grande autorità »; e ancora: « L'equilibrio in meccanica indica lo stato d'immobilità, stato che mal s'addice alle società moderne spinte irresistibilmente nella via della civiltà: epperciò reputiamo fallace ed erronea la triste metafora colla quale tanti pubblicisti hanno cercato di provare l'utilità di una seconda assemblea. Gli ordini politici dello Stato debbono essere stabiliti in vista d'un moto continuo, di un non interrotto svolgimento, ma di un moto, di uno svolgimento ordinato e progressivo ».

E' notevolissimo il fatto che mentre il Senato di nomina regia è stato fin da principio riprovato dai più forti pensatori del partito conservatore, esso fu, nondimeno, introdotto e mantenuto. Ciò dimostra che la classe dominante e la dinastia ebbero un istinto più sicuro e più pratico di quanto ad esse conveniva fare che non alcuni uomini, pure tra i più eminenti, appartenenti alla stessa classe politica. E mentre questi, trascinati dalla logica, condannavano il Senato regio,

Digitized by Google

il Senato regio, ciò non ostante, diventava istituzione dello Stato italiano, e nulla v'è che possa far pensare dover esso scomparire in un vicino o lontano avvenire.

Ora, se l'esistenza di una seconda Camera, quando questa sia elettiva, si può giustificare, anche contro il famoso dilemma di Sieyès: « se la seconda Camera è in disaccordo con la prima è un'istituzione dannosa; se sono entrambe d'accordo, essa è superflua », osservando che essa può giovare a rallentare il corso di troppe precipitate deliberazioni, e a adempiere in certa guisa la funzione di organo della riflessione della democrazia; quando il Senato è di nomina regia la sua esistenza non può essere spiegata che colla teoria di Montesquieu e di Guizot. E cioè che esistono nella società due classi principali « quella degli uomini che vivono sulle entrate delle loro proprietà fondiarie o mobiliari, terre o capitali, e quella degli uomini che vivono del loro lavoro senza terre nè capitali »; e che a ciascuno di questi elementi essenziali ed eterni della società, abbisogna una rappresentanza separata, altrimenti uno sarà sacrificato dall'altro e si riuscirà alla spoglia zione e all'anarchia. (1)

Tale è infatti — e basta esaminarne la composizione stabilita dall'art. 30 dello Sta-

(1) Cfr. LAVELEYE — *Le gouvern. de la Dem.* Livre VIII, Chap. II.

Digitized by Google

tuto — la spiegazione del Senato di nomina regia. Esso è, cioè, una vera rappresentanza esclusiva degli interessi della classe dominante e della dinastia, fusi insieme, la quale rappresentanza può, col suo voto, distruggere anche quelle piccole conquiste che la volontà popolare fosse riuscita a fare nella Camera elettiva; esso è un vero e proprio arnese di guerra contro la sovranità del popolo. (1)

* * *

Ma il più potente dei mezzi che hanno i sovrani costituzionali per assicurare un predominio incontrastato alla loro volontà — quel mezzo, anzi, che è il fondamento di tutti gli altri — è la presenza dell'esercito permanente confidato al loro diretto comando.

Mediante l'esercito permanente i governi attuali a « classe politica », sono riusciti a risolvere un difficilissimo problema in modo analogo a quello con cui, sul terreno economico, un altro problema, altrettanto diffi-

(1) Il Laveleye studiando il miglior modo di costituire la Camera Alta (elettiva, s'intende, perchè quella regia non vien nemmeno presa in considerazione dall'autore del *Governo della democrazia*) nota che potrebbe applicarsi al Senato l'idea messa innanzi dal Prins e preconizzata dal Sismondi, di comporlo cioè mediante « rappresentanti eletti dai diversi gruppi industriali e agricoli, la metallurgia, le miniere, il cotone, la seta, la viticoltura, il commercio e così via ». (*Op. cit., loco citato*).

Digitized by Google

cile, è stato risolto mediante il salariato. Come il salariato, venendo a sostituirsi all'economia a servi ed a schiavi, ha reso inutile ogni costrizione per mantenere il lavoratore nello stato di soggezione, e ne ha realizzato la soggezione automatica, e, apparentemente, libera e spontanea; così coll'esercito permanente, a base di coscrizione, si è raggiunto questo curioso risultato di far sì che il popolo stesso presti automaticamente la forza materiale per assicurare il predominio della classe politica dominante sopra sè medesimo.

Una giusta analisi di questo fenomeno fa, dal punto di vista conservatore, Gaetano Mosca, sebbene la chiarezza, quasi brutale, con cui si esprime, sia alquanto compromettente per gli interessi conservatori. Egli scrive:

« Quello che intendono con questa frase: *sostituire la nazione armata all'esercito permanente,* ben lo sappiamo, ed è uopo che l'esplichiamo bene, mettendo i punti e le virgole. Ciò che si vuole è la distruzione di questo organismo ammirabile, per il quale le masse brute vengono raccolte e disciplinate e cambiate in strumento obbediente di quelle altre classi sociali, che possiedono l'intelligenza, la cultura, la ricchezza e per esse il potere. Di quest'organismo che è il più bel trionfo, che un ordinamento intelligente, che tutte le sue forze fa agire coordinatamente e come obbedienti ad un unico impulso, abbia mai riportato sopra elementi disgregati



Digitized by Google

e ciecamente agenti sotto l'impulso dell'interesse puramente e grettamente individuale. E che cosa si vorrebbe sostituire a ciò? Lo sbrigliamento della folla indisciplinata, che tumultuariamente armata diverrebbe la padrona della situazione, e sulla quale le minoranze intelligenti prive di quell'organamento e di quell'insieme nell'agire, che forma la loro forza, non avrebbero più alcun mezzo per imporsi e tenerla a dovere. E si pretenderebbe che coloro, che attualmente hanno il potere nelle mani consentissero a ciò, consumassero in altre parole il loro suicidio? Ma ciò è un supporli anche più semplici e ciechi di quello che realmente non siano. Credano a noi tutti quelli che hanno qualche cosa da perdere, ci credano ciecamente questa volta, giurino sulla nostra parola: se essi conservano pacificamente quello che hanno, non lo devono che alle baionette dei soldati. Quando incontrano per le vie un povero fantaccino, quando vedono il pronto saluto che una sentinella rende ad un ufficiale, sopra questi fatti così semplici e comuni, meditino un poco. Quella divisa così uniforme, quelle stelle bianche al colletto, quel moschetto così rispettosamente alzato, racchiudono per lui un grande insegnamento. Sono questi i mezzi morali e materiali onde una minoranza scelta, elegante, colta ha potuto assicurare il suo regno, ha saputo padroneggiare una maggioranza brutale, i cui

Digitized by Google

appetiti non mai saziati, sono sempre pronti a scatenarsi; che è tenuta a posto solo dalla forza, e che, se la forza organizzata non fosse, manderebbe a sconquasso la civiltà per il piacere di un'ora di onnipotenza e di vendetta » (1).

Non si potrebbe svelare con maggiore sincerità e con maggiore crudezza la funzione dell'esercito moderno, così detto nazionale, la quale consiste appunto nella protezione degli interessi di una piccola minoranza contro quelli della grande maggioranza dal cui seno stesso l'esercito esce. E da qui scaturisce la riprova che l'unica sostanziale differenza tra le forme di governo è quella che viene determinata dalla democrazia diretta: imperocchè (a parte l'Inghilterra, che costituisce un caso del tutto speciale, e in cui il popolo vittorioso nelle rivoluzioni del XVII secolo s'affrettò a togliere al sovrano l'esercito) tutti gli Stati puramente parlamentari posseggono un esercito permanente e a base di coscrizioni; ma in quelli a democrazia diretta, perchè in essi il governo non è ridotto nelle mani d'una « classe politica », non esiste neppure lo stromento per sostenere i privilegi della classe, e l'esercito, o è fondato sul reclutamento volontario, o è sostituito dalla nazione armata.

---

(1) Mosca — *Sulla teorica dei governi ecc,* (Loescher 1884) pag. 288-9.

Digitized by Google

Senonchè, in una monarchia costituzionale, l'esercito oltre che servire a proteggere l'interesse di classe, serve anche, e in prima linea, a sostenere quello della dinastia.

Dell'esercito avviene come di quasi tutte le altre istituzioni destinate in origine a mantenere saldi i privilegi di classe; e cioè che queste istituzioni finiscono per crearsi degli interessi peculiari a sè, veri interessi di corpo, cui difendono, naturalmente, allato e avanti agli interessi di classe. L'ultimo clamoroso avvenimento che ha manifestato quanto questi interessi particolari all'istituzione siano profondamente sentiti e radicati nell'esercito, è stato l'affare Dreyfus. Esso dimostrò, infatti, come la solidarietà dei membri della gerarchia militare, solidarietà spinta fino al delitto, sia tale e tanta che essi sono portati a tramare un cambiamento di forma di governo pur di mantenere intatta l'autorità e la rispettabilità di alcuni capi. E se si rifletta poi che l'affare Dreyfus rivelò i tentativi o almeno la tendenza degli alti capi militari, per sostituire una monarchia alla repubblica, se ne trarrà la conclusione che quell'episodio ci ha fornito la prova del sentimento di reciproca attrazione della monarchia con l'esercito permanente e dei mutui vincoli che legano l'una all'altra istituzione.

Orbene: se il senso della comunanza degli interessi di corpo fu tanto vivo, quale l'affare Dreyfus ce l'ha rivelato, nella repub-

Digitized by Google

blica francese, si consideri quale esso deve essere in una monarchia. In questa il capo dell'esercito non è più un generalissimo che vien nominato da un ministero e può essere da un altro destituito; ma è invece il re medesimo, il cui potere ha origine all'infuori del ministero e del parlamento e risiede perennemente nella stessa persona e nella stessa dinastia. L'educazione morale dei militari ha, nella monarchia, un obbietto ben fisso e preciso: la devozione cieca, illimitata, esaltata, per il re, per la Casa regnante. Questo spirito di devozione che negli eserciti permanenti delle repubbliche, può posarsi saltuariamente su qualche generale, ma resta d'ordinario fluttuante e senza meta fissa, ha, nelle monarchie, una meta precisa e costante. Se, dovunque, l'esercito permanente costituisce una casta, chiusa in sè, e tendente a formare uno Stato nello Stato, e a sovrapporsi alle autorità civili e specialmente a quelle d'origine popolare, nella monarchia questa casta fa capo e culmina nella persona che tiene anche in sua mano tutti i fili della politica, e questa persona trae, quindi, dall'esercito una potenza cui, praticamente, nulla v'è nello Stato che possa bilanciare. La forza di imporsi allo Stato e di distruggerne la costituzione, che qualche volta trasse dall'esercito un generale (come Napoleone il 18 Brumaio, o come forse poteva trarre il generale Roget se il 23 Febbraio 1899 avesse

Digitized by Google

seguito l'invito di Déroulède di marciare all'Eliseo) questa forza, evidentemente, giace sempre, latente e potenziale nelle mani d'un re, verso cui spontanemente, più che verso qualunque generale, si indirizza normalmente la devozione dell'esercito.

Un'autorità del diritto costituzionale, il Laveleye, ha una pagina assai eloquente su questa spada di Damocle che è, verso anche le pallide libertà parlamentari, l'esercito permanente, specialmente se ha alla testa un re. Egli ricorda la situazione della Germania, e scrive: « L'impero ha il suo Reichstag, e ciascun Stato la sua Assemblea deliberante. Vi si pronuncia dei bellissimi discorsi; vi si vota delle leggi, e spesso anche si prende la soddisfazione di respingere i progetti del governo; ma, in realtà, il padrone assoluto è il sovrano o il suo ministro, per la semplice ragione che un milione di baionette disciplinate ed obbedienti formano un argomento irresistibile. Questa verità è dura e i liberali ne gemono, tanto più che ci si tiene a dissimulargliela ». Indi l'illustre scrittore aggiunge: « A che serve, adunque, farci illusione? Anche nei nostri paesi d'Occidente, dove le istituzioni costituzionali sembrano aver preso definitivamente radice, esse non esistono se non per condiscendenza dell'esercito. Supponete un sovrano assolutamente deciso a far prevalere i suoi disegni e una controversia come quella del 1864-66 in

Digitized by Google

Prussia; certamente non è la volontà del Parlamento che prevarrà. Noi diciamo volontieri che i tedeschi del regime parlamentare non hanno che le apparenze. In fondo, la situazione è da per tutto la stessa, soltanto altrove essa è allo stato latente» (1).

E' perciò che noi vediamo al di sopra del clamore delle discussioni parlamentari, spesso più vane di quel che non crediamo, all'infuori degli apparenti cambiamenti radicali della politica del governo, gli affari militari procedere, nelle monarchie costituzionali, con un'assoluta continuità di direzione; imporsi e prevalere sulle questioni economiche più vitali della nazione; essere geriti sempre da uomini appartenenti alla casta, i quali spesso permangono al potere attraverso a molteplici cambiamenti degli altri ministri, e che hanno talvolta la sincerità (come fece il generale Mazè de la Roche nel 1878) di dichiararsi *comandati* al posto di ministri» (2).

In conclusione, quand'anche attraverso la fitta rete degli ostacoli che abbiamo passato

(1) LAVELEYE — *Op. cit.*, II, pag. 108.

(2) Si legga a questo proposito il libro *Italia* del generale Còrsi. E' la storia d'Italia dal '70 al '93 quale la vede un alto capo militare. Vi si scorgerà facilmente come le agitazioni parlamentari, così appariscenti, siano un fattore affatto secondario della politica, e come il perno di questa giaccia nelle considerazioni di ordine militare, maturate dall'esercito (cioè, naturalmente, da suoi alti capi) e dal re.

Digitized by Google

e passeremo in rassegna riuscisse a farsi strada un raggio della volontà popolare, se questa è in contraddizione colla volontà regia, il re, avendo a sua disposizione la forza armata può sempre ridersi d'ogni dispositivo costituzionale. Nell'eventuale conflitto tra le due volontà, del re e del popolo, non v'è, infatti, al di sopra un giudice che sentenzi e a cui sia esclusivamente riservato l'uso della forza per far eseguire la sentenza. Quest'uso è invece in possesso soltanto d'una delle due parti contendenti. E, secondo le parole che Macaulay mette in bocca a Milton, « che cosa ne è mai dei voti, degli statuti delle risoluzioni ? Essi non hanno occhi per vedere, non hanno mani per colpire e per vendicarsi ». (1) Concetto questo che s' incontra con quello tante volte ricorrente negli scritti del Romagnosi: « Voi mi obbietterete le carte costituzionali. Ma che cosa è una carta costituzionale senza il potere della forza, e contro il potere della forza ? Voi mi citerete le congregazioni parlamentari. Ma che cosa sono queste congregazioni senza il potere della forza, o contro il potere della forza ? Che cosa sono a fronte del re che le può sciogliere a suo beneplacito ? Che cosa sono quando si vendono apertamente al Gabinetto che paga questa farsa per far passare gli atti

(1) MACAULAY — *Essais sur l'histoire d'Angleterre*, trad. G. Guizot; Levy, 1884, pag. 202.

Digitized by Google

della sua reale potenza? In mano di chi sono le armi, il tesoro, le cariche, le onorificenze?» (1)

* * *

Molte altre cose vi sarebbero da notare intorno agli ostacoli speciali che il governo parlamentare a forma monarchica oppone alla sovranità popolare; e anzitutto questa: che tutti i mezzi presentati dal sistema puramente parlamentare per far prevalere la volontà della «classe politica» su quella del popolo (pressioni, corruzioni ecc.) possono in un governo monarchico rappresentativo essere usati per far prevalere la volontà particolare della dinastia. Ma qui ci si presenta una osservazione di carattere più generale e importante.

Finora abbiamo parlato dei mezzi, a dir così, di uso personale e diretto del sovrano, coi quali questi riesce a far trionfare la propria volontà. Non bisogna però dimenticare che questi mezzi sono suffulti da una serie di istituzioni le quali tutte concorrono a mantenere fermo, nella sua piena saldezza e integrità, il potere regio.

La monarchia è la fortezza centrale eretta contro la volontà popolare; ma essa presup-

(1) Romagnosi — *Dell'indole e dei fattori dell'incivilimento* (Firenze, Piatti, 1844, pag. 110).

Digitized by Google

pone una serie di contrafforti che si diramino dal centro e si estendano fino alla periferia, chiudendo tutto il paese nella loro rete, e mantenendo quello stato di relativa immobilità che è necessario perchè resti immobile e ferma l'istituzione centrale.

Questi contrafforti sono costituiti dagli organi inferiori di governo, burocrazia centrale e provinciale, polizia, magistratura ecc. E tali organi sono, nella loro parte maggiore e principale ( e devono necessariamente essere) sottratti completamente ad ogni influenza diretta della volontà popolare, e posti in stretta connessione e dipendenza col potere fisso e centrale.

Se tutte queste istituzioni inferiori di governo fossero lasciate in balìa della volontà popolare; se questa potesse plasmarle, mutarle, o annichilirle a sua posta; è evidente che l'onda della mobilità che la democrazia finirebbe per imprimere a tutte le istituzioni dello Stato, urterebbe contro la monarchia e terminerebbe collo scalzarla. Quando tutte queste istituzioni inferiori di governo fossero pienamente nelle mani del popolo verrebbe a mancare alla monarchia la base solida, il sicuro *ubi consistam* della sua immobilità, come all'apice di una piramide la cui larga base fosse scossa da una serie incessante di movimenti.

E' qui dove appare tutta l'erroneità dell'opinione che la questione della monarchia o

Digitized by Google

della repubblica sia una semplice questione di forma. Certamente *può* esserlo, in quanto cioè (e anche qui fino a un certo punto) si tratti di lasciare intatte tutte le istituzioni monarchiche, e di sostituire un capo elettivo a un capo ereditario. Ma quella questione è invece una gravissima questione di sostanza, in quanto la monarchia presuppone necessariamente una serie di istituzioni, nella loro essenza, immobili e perenni come essa, che le facciano di contrafforte.

Qualche concessione apparente alla sovranità popolare potrà bensì venir fatta: si concederà il sindaco elettivo, si darà anche una parvenza di *referendum* ristretto ad affari amministrativi e del tutto secondari. Ciò allo scopo di fortificare, con quelle apparenze, l'illusione che la piena democrazia sia compatibile colla monarchia, e conquistabile, a poco a poco, sotto di essa. Ma quelle concessioni saranno in via normale neutralizzate da altri freni (tutela delle autorità provinciali sopra i Comuni ecc.); e, in ogni modo, esse saranno sempre le mille miglia lontane dal costituire quel complesso di diritti popolari i quali soltanto (come vedremo più innanzi) formano, nel loro tutto, il governo democratico, e che, nel loro insieme, sono, come apparirà intuitivamente, assolutamente incompatibili con l'immobilità dell'istituzione monarchica.

Ora, quando si pensi che tutte le istitu-

Digitized by Google

zioni secondarie e inferiori di governo, le quali sono sottratte all'arbitrio popolare in conseguenza necessaria della presenza dello istituto monarchico, sono quelle che stanno in più immediato contatto col popolo e premono direttamente su di esso, si vedrà agevolmente come (anzichè essere la monarchia una questione di forma) essa tragga fatalmente con sè quella lunga e fitta serie di vincoli che inceppano la libertà di movimenti d'un popolo; i quali vincoli se possono esistere anche senza la monarchia, esistono però sempre là dove questa esiste e ne sono l'inevitabile prodotto.

* * *

Obbiettono alcuni: sta bene che il re costituzionale abbia, astrattamente, potenti mezzi per far prevalere la sua volontà: ma in pratica questi mezzi non eserciterà per non suscitare una resistenza che metta in pericolo il trono.

L'obbiezione non ha nessun valore dal nostro punto di vista. Essa si applica, infatti, tale e quale anche alle monarchie assolute. Tutti riconoscono che in queste il sovrano ha grandissimi mezzi onde far predominare il suo volere su quello del popolo. Eppure (e ne abbiamo già visti alcuni esempi) anche nelle monarchie assolute il timore d'una resistenza popolare pericolosa induceva il governo

Digitized by Google

a non usare di quei mezzi e a cedere alla volontà del popolo.

Si tratta qui di vedere se le così dette garanzie costituzionali possano assicurare il libero corso alla volontà popolare, di per sè stessa e indipendentemente da una minaccia seria di resistenza, la quale, se veramente seria, otteneva lo scopo di far trionfare la volontà popolare, anche quando quelle garanzie non c'erano, anche cioè nelle monarchie assolute.

Ora, noi abbiamo dimostrato che le garanzie costituzionali permettono al sovrano di esercitare un predominio della sua volontà che, in pratica e in via normale — quando cioè il paese non sia disposto a un'agitazione rivoluzionaria — può essere pressochè illimitato.

A che cosa si afferma che giovino le costituzioni e i Parlamenti in uno Stato monarchico? Precisamente ad assicurare normalmente il libero corso alla volontà popolare, e senza bisogno di usare quei mezzi rivoluzionari coi quali soltanto era possibile nei vecchi regimi raggiungere tale scopo. Ma, invece, noi abbiamo visto che le costituzioni, per sè sole, non intaccano, di fatto, quasi per nulla l'autorità del re, il quale, se vuole e se le circostanze glielo permettono, può esercitare la sua volontà con la medesima estensione di un re assoluto.

Dal punto di vista della sovranità popolare

Digitized by Google

— di questo criterio fondamentale di distinzione delle forme di governo — non v'è, adunque, una distinzione sostanziale tra la monarchia assoluta e la monarchia costituzionale. A parità di altre circostanze, gli Statuti non danno affatto modo alla volontà popolare di esplicarsi nell'ultima forma di monarchia, meglio che non potesse nella prima.

E la pratica identità di quelle due forme di governo potrebbe essere provata con molti altri argomenti. Accenneremo qui soltanto ad uno eccezionalmente importante.

Si afferma dagli scrittori di scienze politiche che le Costituzioni hanno introdotto questa profonda innovazione nei criteri di Stato che mentre nelle monarchie assolute il cittadino non conosceva quali fossero i suoi diritti pubblici e quindi si trovava spesso a dover subire pene e persecuzioni senza aver previamente potuto conoscere di violare una legge, invece nelle monarchie costituzionali i diritti dei cittadini sono fissati nella costituzione; per cui ognuno sa quel che gli è lecito e quel che non gli è lecito di fare, e si comporta in conseguenza.

Ma questa opinione circa il valore delle Costituzioni è assolutamente smentita dai fatti. Se noi consideriamo le più importanti libertà del cittadino — quella di parola, di stampa, di associazione e di riunione — noi troviamo che intorno all'esercizio di esse per-

Digitized by Google

dura la massima incertezza. Tante volte, in Italia, un discorso tenuto in un comizio e non interrotto dal funzionario di polizia che vi assisteva, procurò poi a chi lo pronunciò gravissime condanne davanti a Tribunali eccezionali. Un articolo di giornale non sequestrato in una città, e quindi ritenuto un fatto lecito, fu considerato in un'altra città quale reato e quindi sequestrato. Un'associazione, o una serie d'associazioni, rimaste non molestate per molto tempo, furono a un tratto giudicate criminose e disciolte, e i loro soci colpiti da gravi pene.

Da ciò risulta che l'arbitrio degli ufficiali governativi è sempre sovrano, ed è sempre esistente l'incertezza nei cittadini intorno a quel che sia o no lecito di fare, nella nostra monarchia costituzionale come in una monarchia assoluta.

E quel che abbiamo detto per le libertà fondamentali del cittadino, per quanto riguarda cioè l'applicazione della legge statutaria, è vero altresì per quanto riguarda la applicazione di ogni altra legge. « Da noi, infatti (scrive il Vidari), non si è mai sicuri di nulla; imperocchè se il Parlamento ed il Re fanno le leggi, i ministri le modificano a piacer loro, mediante regolamenti e circolari che per i poveri impiegati hanno più forza ancora delle stesse leggi. Massime in materia fiscale, la legislazione nostra è tutta un tranello. Le leggi possono dire quello che vo-

Digitized by Google

gliono, ma il ministro fa quel che gli accomoda, o l'alta burocrazia da cui esso dipende. Il cittadino quindi non è mai sicuro, obbedendo alla legge, di fare tutto quello che deve fare per avere così diritto alla protezione di essa. Sapere, conoscere la legge è il meno. Quella è la via maestra: e al Governo, per contrario, piacciono le vie segrete, le sorprese, le imboscate. Ebbene i regolamenti e le circolari ministeriali non sono che imboscate continue » (1).

La volontà dei cittadini si trova dunque di fronte, nella nostra monarchia costituzionale, l'istessa incontrollabile onnipotenza del governo che si trovava nelle monarchie assolute. Lo Statuto non ha alterato di un ette la situazione.

Si avverta poi che una recentissima esperienza comune a parecchi Stati monarchici costituzionali europei, all'Italia, alla Spagna, all'Austria, ha mostrato che la costituzione viene con tutta facilità sospesa e sostituita col regime militare e con lo stato d'assedio — vale a dire coll'antico assolutismo aperto e dichiarato — proprio in quei momenti di agitazioni politiche che i popoli avevano avuto espressamente presenti nel chiedere ed ottenere gli Statuti, onde impedire appunto che da quelle si prendesse motivo, come nelle mo-

(1) VIDARI — *La presente vita italiana politica e sociale* (Hoepli, 1899) pag. 30.

Digitized by Google

narchie assolute, per inferocire nella persecuzione.

Uno dei principî fondamentali dello Statuto italiano è il divieto di creare tribunali o commissioni straordinarie. Quando le monarchie assolute creavano tali tribunali o commissioni? Non in tempi normali, non ce n'era bisogno. Si creavano in tempi anormali di sommosse, di torbidi, di ribellioni: alla promulgazione dello Statuto erano recenti, appunto, in Piemonte i processi, fatti per mezzo di tribunali straordinari alla « Giovane Italia ». Il divieto consacrato dallo Statuto mirava e mira dunque a colpire i tribunali e le commissioni straordinarie dei *tempi anormali* e dei momenti di *torbidi popolari*. Eppure noi abbiamo visto replicatamente, al più piccolo fermento un po' vivo, i canoni dello Statuto perdere immediatamente vigore, e ripristinarsi apertamente le pratiche dell'antico assolutismo.

Ciò significa che, quasichè non bastassero tutti i mezzi normali e costituzionali per conculcare la volontà popolare, vi è sempre in riserva, ma a facile portata di mano, questo altro di fare come se neppure quella parvenza di libertà e di garanzia contenuta nello Statuto monarchico, esistesse più.

* * *

Possiamo quindi concludere colle parole del Laveleye: « Se il Sovrano ha una politica



Digitized by Google

personale » (e, come abbiamo avvertito la ha necessariamente, per legge di natura, in causa della perennità del potere in lui e nella sua dinastia) « egli si sforzerà di farla prevalere. Non oserà forse mettersi in lotta aperta con la rappresentanza nazionale, ma, usando degli enormi mezzi d'influenza di cui il potere esecutivo dispone, farà di tutto perchè questa rappresentanza sia composta conformemente ai suoi desiderî e perchè a questi ceda. Egli tenterà di estendere il suo potere, e una lotta sorda, ma piena di pericoli si stabilirà tra il monarca e la parte più ardente del paese. E siccome esso potrà sbarazzarsi delle Camere, grazie all'esercito, il regime parlamentare non esisterà che per tolleranza e sarà sempre alla mercè d'un colpo di Stato » (1).

Se non che noi crediamo che l'insigne scrittore belga non sia qui del tutto esatto. Perchè il sovrano costituzionale riesca a far prevalere la sua politica personale, non v'è, in via normale, affatto bisogno d'un colpo di Stato. Egli può farla prevalere coi soli potentissimi mezzi di predominio che la Costituzione gli concede. Egli quindi non farà mai un colpo di Stato, perchè non ha nessun interesse a farlo; perchè sa che la Costituzione, anche letteralmente osservata, non diminuisce,

(1) LAVELEYE — *Le gouvernement dans la démocratie*, (Alcan 1896) II, 242-3.

Digitized by Google

in realtà, per nulla il suo potere; perchè sa che è il popolo il quale se vuol far prevalere la sua volontà non può colle sole forze costituzionali riuscirvi. Perchè sa insomma che lo Statuto, le elezioni, il Parlamento, tutto questo non è se non uno scenario, la sola cosa, è vero, che colpisca la gran massa degli spettatori; ma dietro il quale può agire e predominare, colla medesima efficacia d'un tempo, *cæteris paribus,* la volontà del sovrano. Per costui sarà sempre soltanto una questione di tattica e di prudenza. Cederà al volere della comunità quando vegga che insistendo in un suo proposito può suscitare un'agitazione che non ha la forza di reprimere — tale e quale come accadeva nei regni autocratici. Ma quando questa forza sappia d'averla, potrà fare quanto gli piace; e ciò, normalmente, non solo senza uscire dalla Costituzione; ma anzi in base ad essa ed osservandola letteralmente.

Digitized by Google

Digitized by Google

## Capitolo V.

# Il sistema parlamentare

*(continuazione e fine).*

Digitized by Google

Digitized by Google

Le critiche contro il parlamentarismo (vale a dire contro quegli inconvenienti del governo parlamentare che non sono più accidentali, e particolari piuttosto ad una che a un'altra delle varietà di esso governo, ma generali e comuni a tutte) occupano oramai dei volumi. Esse sono state ampiamente sviluppate dagli scrittori appartenenti al partito conservatore, nell'intento di screditare quanto ha, anche apparentemente, origine popolare. Però molto spesso, manifestazioni di malcontento contro il regime parlamentare si fanno strada anche negli scritti degli uomini politici più avanzati.

Per conto nostro, accettiamo quasi tutte le critiche che essi muovono al sistema parlamentare. Ma diciamo subito che tutti i mali inerenti a questo sistema sono guaribili sviluppando il principio che lo informa fino alle

Digitized by Google

sue ultime conseguenze, sviluppando cioè il sistema parlamentare fino alla democrazia diretta.

Si credette e si proclamò che il sistema parlamentare attuava il principio della sovranità popolare. Invece la volontà della comunità rimase conculcata ed oppressa nei governi puramente rappresentativi al pari che nei vecchi regimi. Tutt'al più i governi rappresentativi non fecero che rendere alla volontà popolare l'omaggio che, secondo Larochefaucauld, rende il vizio alla virtù: quello della ipocrisia. Si proclamò formalmente l'accettazione del principio della sovranità popolare e se ne praticò una finzione, una specie di rappresentazione scenica.

Questa falsa e esteriore applicazione del principio della sovranità popolare non poteva che dar tristi frutti. Ma si applichi quel principio — posto che quasi nessuno oramai osa metterne in dubbio la verità — in tutta la sua sincerità e in tutta la sua estensione, vale a dire con la forma della democrazia diretta, e si vedrà che quei tristi frutti non vi saranno più.

Si capisce perchè i partiti avanzati difendano il sistema parlamentare dalle critiche che gli vengono mosse. Queste critiche partono, per vero, da coloro che vorrebbero veder sparire o ridursi ai minimi termini possibili anche quell'apparente adesione che colla forma rappresentativa i governi hanno fatto

Digitized by Google

alla sovranità popolare. E' giusto, pertanto, che nella lotta sul terreno pratico si difenda anche quella leggera concessione fatta al principio che il supremo potere spetta alla comunità; giacchè anche tale leggera concessione è meglio di nulla.

Ma da un punto di vista più alto sta il fatto che il sistema parlamentare merita la maggior parte delle critiche che gli vengono mosse; e ciò non perchè esso conceda troppo larga parte alla volontà popolare nel governo dello Stato; ma perchè gliene concede troppo poca e in modo falso e imperfetto.

Abbiamo dimostrato che la volontà popolare trovava modo, quando raggiungeva un certo grado di forza, di farsi valere anche nei regimi assoluti, come solo quando raggiunge quel medesimo grado di forza riesce a farsi valere anche negli Stati costituzionali. Abbiamo passato in rassegna gli ostacoli che contro la volontà popolare si avvertono esclusivamente o più di frequente negli Stati costituzionali a forma monarchica. Vedremo ora gli ostacoli che si parano dinanzi all'esercizio della sovranità popolare derivanti dalla forma parlamentare in generale. E dimostreremo che, in via normale — e cioè quando non raggiunge quel certo grado, abbastanza eccezionale, di forza — la volontà popolare, come non aveva modo di farsi valere nei regimi assoluti così non lo ha neppure nei parlamentari (prescindendo dalla

Digitized by Google

forma da essi assunta di monarchia o repubblica e considerando soltanto il meccanismo parlamentare) sebbene si affermi che questo è appunto quel meccanismo mediante cui la volontà del popolo riesce a prevalere in modo normale.

Quindi noi passeremo in rassegna solo le critiche contro il sistema parlamentare le quali provano come, sotto tale forma di governo, la volontà popolare non abbia possibilità di imprimere in via normale la sua direzione alla cosa pubblica.

* * *

Si dice che i deputati sono i rappresentanti del popolo, e come tali essi dovrebbero in primo luogo trarre la loro origine da un atto di sincero, libero e non ostacolato esercizio della volontà popolare; in secondo luogo, nella pratica delle loro funzioni legislative seguire l'impulso che viene loro dalla volontà popolare, o, almeno, non operare in contraddizione con essa.

Ma nè l'una nè l'altra cosa è vera.

L'esplicazione della volontà popolare, mediante il sistema parlamentare, è viziata fin dalla radice, fino dall'atto con cui il popolo crea i cosidetti suoi rappresentanti, fino cioè dalle elezioni, che del sistema stesso sono la base.

Digitized by Google

Ripetere che le elezioni non rappresentano l'esplicazione della volontà popolare se non in una proporzione infinitesimale è dire, oramai, una banalità. Mille circostanze concorrono, come ognun sa, a impedire nelle elezioni la manifestazione di quella volontà, o a deviarla e confonderla. Fra le principali di quelle che mirano direttamente a reprimerla sta l'opera del governo sotto forma di pressioni e di corruzioni. Fra quelle che mirano a deviarla e a confonderla sta l'opera dei candidati stessi, o dei loro grandi elettori, o della stampa.

Si supponga che si formi tra il popolo una corrente d'opinione pubblica, la quale spiaccia al governo; e che questa corrente costituisca la maggioranza. In un ordinamento politico che si afferma divergere dai precedenti perciò appunto che esso presenta il meccanismo mediante cui la volontà della maggioranza può farsi normalmente valere, tale corrente d'opinione pubblica dovrebbe tosto trionfare. Ma nel governo parlamentare essa corre a rischio di restare sempre soccombente, magari fino al suo totale insterilimento, a meno che non acquisti una forza tale da far temere di una rivoluzione.

Il governo, infatti, ha modo mediante le pressioni e la corruzione di impedire che quella corrente d'opinione che raccoglie la maggioranza del paese, divenga maggioranza nella Camera dei rappresentanti; esso ha

Digitized by Google

mezzo per farla rimanere minoranza legale. Ed è ciò appunto che accade normalmente.

« Che i Prefetti siano tutti agenti elettorali del ministero (scrive il Mosca (1)) è una verità oramai così nota che qualunque dimostrazione di essa ci pare superflua. In Francia ciò accade da un pezzo; in Italia è un fatto più recente, ma certo non nuovo, nè introdotto negli ultimi anni: ora, è vero, si va generalizzando sempre più, perchè prima erano agenti elettorali solo i così detti *Prefetti politici,* che venivano mandati in alcune grandi città, mentre ora lo sono tutti indistintamente ».

E poichè il Mosca è stato uno degli scrittori che più acutamente s'è levato contro la leggenda della sovranità popolare nei governi parlamentari, egli aggiunge queste parole, che riportiamo perchè vengono a sorreggere la nostra dimostrazione:

« Siccome noi non crediamo punto che la *volontà del paese* sia una cosa che quasi mai possa manifestarsi sinceramente per mezzo di un'elezione, così non solo non sentiamo alcuna magnanima ira contro l'intervento summentovato, ma anche, tutto considerato, nella maggior parte dei casi incliniamo a trovarlo utile. Infatti, dato che per ora e per qualche tempo ancora, dobbiamo essere arbitrariamente governati da elementi che

(1) *Sulla teorica* ecc., pag. 231 e seg.

Digitized by Google

escono dalle così dette elezioni popolari, siccome è un fatto per noi certo, che in una elezione la maggioranza è sempre, per necessità di cose, completamente passiva, e che la scelta del deputato è imposta da una sparuta minoranza, val meglio, secondo noi, che quest'imposizione venga dall'autorità centrale che da un cricca locale qualunque, la quale spesso potrà anche essere formata da un pugno di camorristi. Ciò ci pare, se non altro, più dignitoso ».

Poco più oltre, lo stesso autore accenna ai modi con cui la volontà governativa, per mezzo dei prefetti, riesce a vincere e a sostituirsi alla volontà popolare.

« Là (egli scrive (1)) dove i deputati, creando il Ministero, si riservano il diritto di cambiarlo a lor voglia, il Ministero reagendo, alla sua volta, crea, per mezzo dei prefetti, una quantità di deputati; i quali, naturalmente, sono interessati a sostenerlo sempre ed a non farlo mai mutare. Il giuoco però si presta ad una quantità di reciproche canzonature, in cui la meglio resta sempre a chi è più furbo. In quanto ai mezzi con cui i prefetti esercitano nelle elezioni la loro influenza essi sono varii. Prima di tutto hanno un certo numero di elettori, impiegati, persone dipendenti ecc. dei cui voti sono sicuri, ma questi non sogliono essere

(1) *Op. cit.*, pag. 297.

Digitized by Google

molti: poi ricorrono all'espediente di venire a trattative con gli elementi che nei singoli paesi s'impongono, cioè colle società politiche e specialmente coi grandi elettori, ed a questi fanno dare direttamente dal Governo quei medesimi favori che essi ordinariamente ottengono per mezzo dei loro deputati. L'amministrazione provinciale e comunale offre pure molte risorse. E' così che quando i prefetti hanno del tatto e della scaltrezza, riescono spessissimo a riunire un numero di voti preponderante sui candidati raccomandati dal Ministero ».

Un giornale piemontese aveva, tempo fa, un'intervista con « un alto funzionario del Ministero dell'Interno, che ha pure retto l'Amministrazione di importanti provincie », appunto intorno all'argomento dell'opera elettorale dei prefetti. Ed ecco che cosa il funzionario dichiarò:

« Il *lavoro* elettorale è quello che specialmente si impose ai prefetti. Dapprima si adoperarono le nomine a sindaco, a presidenti di associazioni, a membri di corporazioni; si fa tuttavia largo uso ed abuso di onorificenze, di sussidi a corpi morali e perfino ai privati; si incoraggiano e si favoriscono progetti stradali e di condutture d'acque; si costruiscono caserme, si allogano o si traslocano truppe; si creano o si sussidiano giornali e giornalisti... »

— « Non mancano i ribelli; ma allora si

Digitized by Google

tenta di rimutarne il carattere colle punizioni e coi traslochi, e, quando si rivelino incoercibili, si ricorre alla legge del 1887, e, col pretesto di *svecchiare l'amministrazione provinciale,* si stimolano le ambizioni dei giovani più spregiudicati. Così abbiamo assistito ad una vera ecatombe di prefetti, colpevoli di null'altro che di essere prossimi ai quarant'anni di servizio, per far largo a qualche giovane più intraprendente e *più abile a far passare la volontà del Paese!* Per stimolarne maggiormente i nobili appetiti, come diceva testè con frase tagliente l'on. Saracco, non si ebbe neppure riguardo di andar contro alle leggi dell'anzianità, e quasi tutti i reggenti furono presi dai consiglieri delegati di seconda classe, con grave demoralizzazione di quelli di prima ». (1)

L'azione, dunque, che il Governo esercita sulle elezioni per mezzo dei prefetti impedisce affatto alla volontà del paese di farsi valere. E, a questo proposito, amiamo qui riportare l'opinione che due acuti osservatori inglesi, Bolton King e Thomas Okey, autori del recente bellissimo libro *Italy to-day,* recano intorno all'opera politicamente corruttrice del governo e dei privati, quale si esplica in Italia.

« La pressione governativa e la corruzione privata (essi scrivono) tocca mostruose pro-

(1) *Gazzetta del Popolo,* 14 Maggio 1901.

Digitized by Google

porzioni. La prima è peggiore nel Sud, la seconda nel Nord. Ma dovunque più o meno, i Prefetti sono impiegati a «preparare» le elezioni, e se un Prefetto ricusa di lavorare per il candidato ministeriale, è sommariamente rimosso, ovvero secondo il più decente costume odierno, è temporaneamente sospeso finchè l'elezione sia finita. Tutti i suoi enormi poteri sono adoperati per assicurare la riuscita del candidato del Governo. Un prefetto una volta si vantò di poter dominare tutte le elezioni nella sua provincia, come di poter mandare tutti i suoi sindaci in prigione, se fosse necessario. Nei giorni di Crispi, essi arrestarono elettori sotto false imputazioni alla vigilia delle elezioni e li tennero in custodia finchè lo scrutinio fu chiuso. In Sicilia hanno anche impiegata la *Mafia* per terrorizzare gli elettori.

«I fogli sono sussidiati coi fondi segreti; agli studenti si impedisce di far propaganda elettorale; gli impiegati ferroviari vengono ammoniti, ovvero, se socialisti influenti, rimossi a luoghi lontani durante le elezioni; i sindaci diramano circolari officiali raccomandando il candidato ministeriale; le guardie di pubblica sicurezza vengono collocate presso le urne elettorali per cacciar fuori gli elettori dell'opposizione. Nel recente processo di diffamazione Codronchi-De Felice, un ex Ministro di Giustizia affermò che la polizia siciliana era una vera «agenzia elettorale». Le

Digitized by Google

liste vengono accomodate dai membri dell'Ufficio di revisione. Si seppe di un professore di lettere che fu cancellato come illetterato, e a Catania 5000 elettori sopra 9000, tra cui professori di università ed avvocati furono depennati in un sol colpo. Due esempi notorî, che fanno quasi il parallelo colle elezioni della Galizia, illustreranno come il sistema opera in Sicilia. Nel 1895, mentre Crispi era al potere era aperta una campagna elettorale ad Alcamo e, non ostante le medicazioni delle liste, Damiani, il candidato ministeriale, aveva poca probabilità di successo. Ma un certo Saladino, abitante di quella città, era in prigione sotto l'accusa di assassinio e di falso; e i parecchi amici e le relazioni del Saladino erano sufficienti per mutar l'esito dell'elezione. Il generale Mirri, governatore della isola, operando probabilmente dietro diretti ordini di Crispi, andò ad Alcamo e strinse un patto: Saladino fu rilasciato ed egli assicurò l'elezione di Damiani. « Damiani (scrisse il generale) deve vincere ad ogni costo, perchè Damiani significa Crispi ». Lo scandalo di Alcamo ebbe un degno complemento l'anno scorso. Il collegio di Corleone attirò la speciale attenzione del prefetto. La polizia fu mandata nei villaggi a minacciare i timidi contadini che, se il candidato ministeriale veniva battuto, essi sarebbero stati arrestati in massa. Ad un'associazione mafiosa di noti criminali fu data un'infor-



Digitized by Google

nata di licenze di porto d'armi, affinchè essi e i loro amici potessero terrorizzare gli elettori. Sindaci, maestri, pubblici ufficiali, impiegati municipali vennero ammoniti di appoggiare il candidato del prefetto. Manovre come queste si udirono riferire da tutte le parti d'Italia nelle recenti elezioni e l'apice dello scandalo venne raggiunto quando una circolare segreta ordinò agli impiegati telegrafici di non trasmettere alcun dispaccio relativo alle elezioni senza che fosse stato visto dal prefetto. Non v'è da meravigliarsi che ogni Gabinetto, in una difficoltà, faccia appello al paese sapendo che l'elezione sarà sufficientemente burlesca in un numero bastante di collegi per dargli una maggioranza. La corruzione completa l'opera. Essa non consiste soltanto nell'abbondante uso di promesse che il governo accorderà speciali favori alle località: ferrovie locali, fornitura d'acqua a sue spese, nuove caserme nel capoluogo, una o due decorazioni per i più eminenti sostenitori. Oltre tutto ciò, vi è un'audace e sfacciata corruzione da parte del Governo e dei privati. La legge elettorale che punisce con multa e carcere ogni tentativo diretto o indiretto di corruzione, è lettera morta; e sotto Di Rudinì nel 1892 un magistrato del Veneto che voleva iniziare un processo per un caso di notoria corruzione, trovò il suo processo impedito e fu egli stesso trasferito altrove. I fondi segreti del governo sono larga-

Digitized by Google

mente adibiti a questo scopo. Una delle cause che rovinarono la Banca Romana fu la domanda di prestiti fatta successivamente da parecchi presidenti del Consiglio dei ministri, i quali volevano aumentare il loro fondo elettorale. Si crede che Pelloux avesse da parte un miliardo per occorrenze elettorali; e si dice che nel 1892 in un solo collegio siano state spese 200.000 lire. Nelle elezioni del 1900 la corruzione sembra essere stata predominante così al Nord come al Sud. Si seppe che a Catania furono pagate L. 20 per un voto, a Corteolona in Piemonte furono pagate da L. 5 a 25; ad Intra il prezzo cadde a sei soldi. Occasionalmente un'elezione viene annullata per « larga filantropia » alla vigilia d'un'elezione, o per « corruzione di quasi tutto il collegio ». Ma, di regola, tutto ciò può essere fatto impunemente e anche quando la Giunta delle elezioni ha proposto che un'elezione sia annullata per corruzione, la Camera ha alcune volte rifiutato di ciò fare ». (1)

Nessun quadro dei mezzi coi quali si conculca la volontà popolare nelle elezioni, cioè nel piccolissimo spiraglio traverso al quale il governo parlamentare le permette di mostrarsi, potrebbe essere più completo di quello che tracciano questi due stranieri e im-

(1) Bolton King and Thomas Okey — *Italy to-day* (London, Nisbet, 1901) pag. 16-19.

Digitized by Google

parziali osservatori della nostra vita politica. Eppure vi sono ancora molti «bevitori di frasi» che hanno una fede illimitata nell'efficacia della scheda elettorale.

Costoro che, pur sapendo come attraverso l'azione di corruzione e di intimidazione esercitata dal Governo «passi la volontà del paese», hanno gran fede nella scheda elettorale, sembra non si rendano un conto concreto e preciso della potenza di quell'azione. Il fatto che in alcune grandi città l'azione spiegata, nel senso ora descritto, dal Ministero non riesce a far presa, li fa dimenticare come l'azione medesima sia onnipotente nella maggior parte dei collegi elettorali meno in vista. Qualche appariscente e clamorosa vittoria della volontà popolare nei grandi centri li fa trascurare le sconfitte che la stessa corrente di opinione pubblica, sotto quella azione, subisce in moltissimi altri luoghi, pur costituendo anche qui la maggioranza.

Nelle piccole città di provincia, nei collegi rurali, l'azione spiegata dal Ministero nel senso sopradetto, è onnipotente; per cui si può dire che, nel complesso d'un paese, un Governo, è normalmente certo, usando i potenti mezzi di pressione e di corruzione che stanno in suo potere, di impedire assolutamente il libero corso della volontà del paese — almeno fino a che questa volontà non assuma una forza tale che avrebbe fatto piegare anche un governo assoluto.

Digitized by Google

Avviene quindi che i pochi ma clamorosi successi della corrente d'opinione pubblica predominante nei centri più in vista, mentre giovano a confermare, per l'impressione che destano, l'illusione che la sovranità del popolo possa essere, in regime parlamentare, una realtà, in fatto non approdano a nulla, poichè sono più che compensati dal conculcamento che il Governo riesce a fare di quella medesima corrente d'opinione pubblica negli altri collegi meno in vista. Per cui, complessivamente, si ha il fenomeno che una corrente d'opinione pubblica non riesce mai a prevalere di fatto: sia perchè non giunge mai a vincere l'azione opposta del Governo, contemporaneamente, nella maggioranza dei collegi elettorali; sia perchè la sua progressiva conquista dei collegi, trovandosi di contro la potentissima azione governativa, è tanto lenta, che mentre gli uni vengono conquistati gli altri vengono perduti, ovvero, quando, per impossibile, ne sia conquistata la maggioranza, è oramai passato tanto tempo dacchè quella corrente d'opinione pubblica s'è formata che è venuta meno in gran parte la sua ragione d'essere o la possibilità pratica del suo trionfo.

Spieghiamoci con un esempio. Supponiamo che esista in un paese una corrente d'opinione pubblica contraria al rinnovamento di un'alleanza, o ad un'impresa di politica coloniale, o all'esercizio privato di una rete

Digitized by Google

ferroviaria. Supponiamo che questa corrente d'opinione pubblica costituisca la reale maggioranza del paese; ma che il Governo le sia contrario.

Avvengono le elezioni: quella determinata opinione riuscirà ad avere il sopravvento in qualche collegio; ma sotto l'azione delle corruzioni o intimidazioni governative, soccomberà nella maggior parte. E' bensì vero che è possibile che mediante costanti e immani sforzi quell'opinione conquisti a poco a poco la maggioranza dei collegi; ma perchè ciò avvenga, e perchè essa possa far valere in concreto la sua conquista con nuove campagne elettorali occorrono diecine d'anni. E intanto il Governo forte della maggioranza raccolta nelle prime battaglie — maggioranza non rispecchiante la volontà del paese — avrà rinnovato l'alleanza, compiuta l'impresa coloniale, concessa la rete ferroviaria ad esercizio privato. E cosa fatta capo ha.

La situazione politica cangia di momento in momento. E questa impossibilità della volontà del paese di affermarsi immediatamente nel momento opportuno, equivale nel fatto all'impossibilità di mai affermarsi. Per impedirne l'affermazione pratica basta che il Governo riesca — e gli è facilissimo — a prorogarne la completa manifestazione. Quando questa manifestazione completa, dopo lunghissimi sforzi, può avverarsi, sono passate le condizioni che la rendevano efficace. La

Digitized by Google

volontà popolare si trova, adunque nel regime parlamentare, da questo punto di vista, press'a poco nella condizione di Tantalo. Stanno dinanzi ad essa apparentemente in abbondanza i mezzi atti a darle l'illusione di potersi fare efficacemente valere: ma quando essa è lì per appressare all'acqua le labbra riarse dalla lunga sete o per afferrare le frutta colle mani già stanche dalla lunga tensione, l'acqua e le frutta si sono già per sempre allontanate da lei.

Considerando le cose positivamente, adunque, bisogna concludere che l'affermazione della volontà popolare, nel governo parlamentare, mediante il sistema elettorale, che sembra fatto apposta per fornire i mezzi normali a questa affermazione, incontra ostacoli insormontabili. E ciò tanto più quando si rifletta che il potere esecutivo ha a sua disposizione un'arma micidialissima onde stancheggiare ogni sforzo del popolo per affermare la sua volontà e prostrarlo alla fine: quella dello scioglimento della Camera.

Una qualunque tendenza popolare anti-governativa impegna mediante le elezioni una battaglia col governo. Ora, la facoltà di sciogliere la Camera è paragonabile a quella che avesse uno solo di due lottatori — per giunta più forte del rivale — di non dichiararsi mai vinto ma di far ripetere incessantemente la prova della lotta, scegliendo lui il terreno ed il momento. E' evidente che a

Digitized by Google

questa stregua le probabilità di vittoria del primo lottatore aumentano a dismisura, anzi si trasformano praticamente in certezza. La facoltà di sciogliere la Camera concessa al governo lo pone, dunque, esattamente nelle condizioni del primo lottatore, e gli accorda la certezza di potere, quando il bisogno se ne presenti, aumentare indefinitamente a sè le probabilità di vittoria.

***

Le pressioni e le corruzioni governative, e quelle che esercitano i privati, siano essi gli stessi candidati, o siano i grandi elettori di questi, interessati a procurare il trionfo del loro partito, danno origine alle critiche contro il sistema parlamentare aventi tratto alla impossibilità che si esplichi la volontà popolare, mediante il sistema elettorale, in presenza delle disuguaglianze economiche esistenti nella società.

Tale critica è già stata fatta da uno scrittore italiano, ingiustamente dimenticato, il quale ha avuto delle intuizioni e dei precorrimenti meravigliosi. Essa forma anzi tutta la sostanza del pensiero politico di Carlo Pisacane. « Passiamo al suffragio universale (egli scriveva già fin dal 1850 (1)) amara

(1) *Saggio sulla Rivoluzione* — Milano, Agnelli, 1860, pag. 37.

Digitized by Google

derisione del popolo minuto. L'operaio, il contadino, che non votano pel capitalista, pel proprietario vengono da questi minacciati nella fame. I capitalisti fanno monopolio del voto come d'una derrata ».

Questa verità è stata avvertita, dappoi, da molti altri pensatori, tutt'altro che rivoluzionari. « E' impossibile (scrive il Mosca (1)) che leggi ed istituzioni che garantiscono la giustizia ed i diritti dei deboli, siano efficaci, quando la ricchezza è così distribuita, che di fronte ad un piccolo numero di persone, che possiedono le terre ed i capitali, vi è una moltitudine di proletari, che non hanno altra risorsa che le proprie braccia ed hanno bisogno dei ricchi per non morire di fame dall'oggi al domani. In questa condizione di cose la massima che la legge è eguale per tutti, la proclamazione dei diritti dell'uomo e il suffragio universale non sono che ironie. »

Però, come dimostreremo più innanzi, la corruzione perde la più gran parte della sua efficacia nei governi a democrazia diretta, perciò che in tali governi essa non riesce mai a soffocare e a pervertire la volontà politica del popolo.

Vi sono, finalmente le circostanze che impediscono la netta esplicazione della volontà

(1) *Elementi di scienza politica*, Bocca 1896, pag. 152.

Digitized by Google

popolare mediante le elezioni, perchè concorrono a deviarla e a confonderla.

Queste circostanze sono l'opera del candidato, della stampa e dei comitati politici che lo sostengono, ed hanno la loro radice nel fatto che il candidato non si presenta agli elettori con la proposta pura e semplice di assumere un mandato politico; ma questa proposta affaccia circonfusa e molte volte quasi soffocata da promesse di carattere economico, amministrativo, o privato.

Un candidato, per esempio, promette agli elettori di un collegio di votare per la costruzione d'una strada, d'una ferrovia, o simili. Allora avviene che la massa degli elettori, la quale si occupa tiepidamente di politica ed ha più a cuore gl'interessi economici, dà il voto al candidato non in considerazione delle sue opinioni politiche, ma in considerazione delle promesse di carattere economico, amministrativo ecc., fatte dal candidato medesimo. Questi, sopra le più importanti questioni pubbliche potrà recare un voto diverso da quello che i suoi elettori, se interpellati circa alle questioni medesime, avrebbero desiderato. Potrà votare un aumento di spese militari, o un'impresa coloniale, e, di conseguenza, un aumento di imposte, tutte cose sommamente ostiche ai suoi elettori. Questi non gli avranno meno dato il voto, senza preoccuparsi di queste faccende vaghe e lontane, e preoccupati invece delle faccende

Digitized by Google

precise e prossime, cioè, per esempio, lella loro strada e delle loro ferrovia. E non saranno meno contenti di avergli dato il suffragio se avranno ottenuto la loro strada e la loro ferrovia, quand'anche il voto emesso dal deputato sulle grandi questioni politiche sia in contraddizione con quanto, interrogati su quelle, sarebbe stato il loro pensiero.

Chiunque ha qualche pratica con quanto avviene nella massima parte dei collegi (tranne alcuni delle grandi città) sa che questa è la verità. E per accertarsene basta seguire ciò che dice la stampa quando vuole fare la *réclame* a un deputato uscente. La sua condotta politica è relegata quasi completamente nell'ombra. La stampa amica se ne occupa appena, ben sapendo che questo è l'argomento che fa minor presa. Essa insiste invece, sopratutto, sulle benemerenze acquistatesi dal deputato nel procurare favori o vantaggi concreti al collegio che deve nominarlo. E in nome quasi esclusivamente di questi ne domanda la rielezione.

Il fatto, adunque, che nel sistema parlamentare, la volontà politica del popolo deve esplicarsi attraverso un mandatario, e che questo mandatario non è un puro ed astratto meccanismo di trasmissione della volontà politica popolare, ma un uomo che fa delle promesse e può procurare dei vantaggi di genere economico ecc., questo fatto, porta alla conseguenza che la volontà politica dei cittadini

Digitized by Google

si trova automaticamente sviata e confusa, e che, lo stesso mezzo creato perchè essa possa farsi valere, offre la possibilità di indurla a non preoccuparsi neppure di farsi nettamente valere.

Come, quindi (secondo abbiamo visto nel capitolo precedente) gli attuali governi hanno raggiunto, mediante la coscrizione, il paradossale risultato di far difendere i privilegi sociali da coloro stessi contro cui i privilegi sono creati; così il sistema parlamentare ha raggiunto questo risultato ancor più paradossale di condurre i cittadini ad usare del mezzo dato loro per esplicare la propria volontà politica — cioè dell'elettorato — precisamente contro la propria volontà politica medesima.

* * *

Viziato così profondamente alla radice, il governo parlamentare non lo è meno, dal punto di vista dell'espressione della volontà popolare, nel suo ordinario funzionamento.

Max Nordau fa a questo proposito delle osservazioni acute e piene di verità.

« Tutte le funzioni essenziali del parlamentarismo (egli scrive (1)) sono esercitate

(1) Max Nordau — *Les mensonges conventionneles de notre civilisation* — Paris, Hinrichsen, 1816, pag. 208 e seg.

Digitized by Google

unicamente dai capi-partito. Sono essi che decidono, che lottano, che trionfano. Le sedute pubbliche sono rappresentazioni senza importanza; si fanno dei discorsi per non lasciar scomparire la finzione del parlamentarismo. Ma avviene rarissimamente che un discorso conduca ad un' importante risoluzione parlamentare. I discorsi servono a dare all'oratore notorietà e potenza, ma, in regola generale, non hanno la minima influenza sulle azioni, vale a dire sui voti dei deputati. Questi voti sono determinati fuori della sala delle sedute, essi sono regolati dalla volontà del capo, dagli interessi e dalle vanità dei deputati, più raramente, e soltanto nelle questioni importanti, semplici e circoscritte, dalla pressione dell'opinione pubblica. Ciò che vien detto nel corso della discussione è assolutamente indifferente per il suo esito; si potrebbe sopprimere completamente la discussione e limitarsi a sottomettere alla prova decisiva d'un voto le risoluzioni prese dai partiti, in conformità all'opinione dei loro capi....

« Un cangiamento di ministero, anche quando fa passare il potere dalle mani d'un partito a quelle d'un altro radicalmente opposto, non cambia assolutamente nulla nei procedimenti interiori della vita politica. I rapporti dell'individuo e dello Stato restano assolutamente gli stessi; il cittadino non ha bisogno di sapere, se non legge alcun giornale,

Digitized by Google

che un nuovo gabinetto e un nuovo partito sono saliti al potere. Le parole: liberale e conservatore, sono semplici maschere dei veri motivi di ogni lotta e di ogni cangiamento parlamentare, l'ambizione e l'egoismo....

« Là dove il parlamentarismo è una realtà, dove il parlamento regna e governa di fatto, esso non significa altra cosa che la dittatura di alcune personalità le quali si impadroniscono volta a volta del potere. In teoria il parlamentarismo deve assicurare alla maggioranza un'influenza preponderante; in fatto, il potere riposa nelle mani d'una mezza dozzina di capi-partito, dei loro consiglieri e dei loro accoliti..... In teoria, i deputati non devono avere davanti agli occhi che il bene della nazione; in fatto, essi pensano innanzi tutto ai loro propri interessi e a quelli dei loro amici....

« Il semplice cittadino non ha nemmeno una briciola del diritto di sovranità del popolo di cui il parlamentarismo è la sanzione. Il mio povero Giovanni, deve obbedire, pagar le tasse, rompersi i gomiti contro mille barriere assurde, precisamente come prima. Il parlamentarismo, con tutto il suo tumulto e le sue agitazioni, non diventa sensibile per lui, che quando, il giorno del voto, egli affatica le sue gambe per recarsi all'urna, o quando constata nel suo giornale l'invasione dei resoconti parlamentari d'ordinario noiosi, a detrimento d'altre materie più ricreative ».

Digitized by Google

Questa analisi non è affatto esagerata. L'ormai vecchia osservazione che il cittadino non è, nel governo parlamentare, sovrano che un momento solo, cioè in quello del voto, e che tosto dato il suffragio perde ogni sua sovranità, apparirà (a parte il fatto che, come abbiamo dimostrato, il cittadino non è sovrano neppure nel momento del voto) di piena evidenza a chiunque voglia riflettere alquanto. Come osserva esattissimamente Max Nordau, la volontà popolare non ha modo di esercitarsi mediante il Parlamento, cioè mediante quello stromento che passa per essere creato apposta per l'esercizio di quella volontà, se non in casi eccezionali, nelle questioni cioè che sono eccezionalmente semplici e che nello stesso tempo, per qualche circostanza raramente occorrente, sono state poste molto in vista dinanzi al pubblico ed hanno grandemente attirata l'attenzione di questo. Cioè negli stessi casi in cui la volontà popolare trovava modo di farsi valere anche nei regimi assoluti.

Ma tranne questi casi, la volontà popolare non ha nessun tramite per poter penetrare nelle aule parlamentari. I cittadini vedono (spesso molto tempo dopo che il fatto è avvenuto) che sono loro cascati addosso leggi, regolamenti, discipline e provvedimenti d'ogni sorta, che essi non hanno mai pensato a volere, non solo, ma che, se interrogati intorno a quelli, si sarebbero affrettati

Digitized by Google

a respingere. Per la grande maggioranza del popolo, che non si occupa *ex professo* di legislazione, le leggi penali, civili, finanziarie o amministrative, colle quali qualche avvenimento della vita o qualche affare la porti in contatto, sono molto spesso causa di meraviglia, e oggetto d'imprecazione — tanto poco il popolo ha voluto quelle leggi, tanto poco le ha approvate.

E di questo fatto che le assemblee rappresentative nella loro attività legislativa raramente rispondono al volere della comunità, abbiamo la prova nella circostanza (che illustreremo più avanti) che nei paesi dove esiste il *referendum* molti provvedimenti presi a grande maggioranza, e anche all'unanimità, da quelle assemblee, sono respinte dal popolo sotto valanghe di voti contrari.

Ma nei regimi puramente parlamentari, la combinazione di queste due circostanze, che la funzione legislativa è intieramente delegata ai Parlamenti, e che la grande maggioranza del popolo non può pronunciarsi previamente in modo esplicito e forte su tutti i provvedimenti che si tratta di prendere, per il lungo tempo e le difficoltà quasi insormontabili che richiederebbe e incontrerebbe il provocare questa pronunciazione; la combinazione di queste due circostanze fa sì che la volontà popolare non ha praticamente nessuna influenza sull'opera ordinaria — la quale pure è quella che esercita l'azione

Digitized by Google

più continua e profonda nella vita dei cittadini — delle assemblee legislative; e che quest'opera procede, in realtà, assolutamente indipendente dall'impulso e dal controllo della volontà popolare.

Perciò avviene che, non avendo nè potendo avere, quasi mai, come regolatore dei loro atti, la volontà popolare, i così detti rappresentanti del popolo, prendano come regolatori della loro condotta quei canoni della schermaglia parlamentare, accennati dal Max Nordau, i quali finiscono per diventare soli (specialmente dove esistono due partiti ben distinti) il codice morale a stregua del quale si giudica della condotta politica d'un deputato.

Di sotto al denso velo di questa schermaglia, che occupa appariscentemente la scena politica; di sotto a tutti i disegni legislativi che sono alle mille miglia dall'aver il loro germe nel desiderio del popolo, ma che lo hanno soltanto, il più delle volte, nel cervello d'un deputato che vuol mettersi in vista, o nelle aspirazioni d'un gruppo che vuole dar la scalata al potere, o simili; e che da questa origine prendono le mosse per poi diventar, molte volte, effettivamente legge, ed esercitare la loro influenza sui cittadini tutti; di sotto a tutto ciò, la volontà popolare sparisce completamente, e, quanto più se ne parla, tanto più diventa una vera e propria quantità trascurabile.



Digitized by Google

* * *

Ma non basta. La volontà popolare non può estrinsecarsi nelle elezioni, non può esplicarsi mediante il Parlamento. Ma anche quella scarsissima estrinsecazione che le sarebbe possibile nell'Assemblea legislativa, le è tolta dal carattere speciale che è venuto dovunque assumendo il governo di Gabinetto.

E' a dubitarsi se sia stata mai vera, e se sia applicabile, e se sia veramente e praticamente utile, la famosa distinzione dei tre poteri, legislativo, esecutivo, e giudiziario, messa alla moda da Montesquien. Ma il fatto è che, negli odierni governi parlamentari quella distinzione è quasi del tutto soppressa e i criteri su cui essa si asside sono quasi completamente rovesciati.

Il potere legislativo viene largamente esercitato da quell'organo che si dice rappresentare il potere esecutivo: dal Gabinetto. E' il Gabinetto che prende l'iniziativa di fare le leggi, che le redige, che le fa votare. E, in concreto, si può dire che quasi tutte le leggi volute dal potere esecutivo vengono adottate, e, per converso, che nessuna legge viene adottata che non sia voluta da quel potere.

Su questo argomento il Summer Maine ha qualche pagina assai profonda.

Digitized by Google

« Mentre la Camera dei Comuni (egli scrive (1)) assume il controllo di tutto il potere esecutivo, essa scarica sul governo esecutivo la parte più importante del lavoro legislativo. Poichè è nel seno stesso del Gabinetto che incomincia l'opera effettiva della legislazione. I ministri, appena riposati dalle fatiche, oggidì assai serie, d'una sessione che dura fin quasi al principio di settembre, si riuniscono in consiglio di gabinetto al mese di novembre, e, nel corso di alcune sedute, che durano appena oltre una quindicina, determinano le proposte, abbozzate al più con un semplice accenno, da sottomettersi al Parlamento. Queste proposte — lo si crederà agevolmente — sono in seguito consegnate a un apposito redattore legislativo del Governo. Ora, in ogni legislazione, il lavoro consiste, per una parte così grande, nelle manipolazioni di particolari e nell'adattamento alle leggi preesistenti di innovazioni di cui l'idea madre è più o meno vaga, che noi probabilmente non ci inganniamo molto attribuendo i quattro quinti di ciascun testo legislativo al consumato giurista incaricato di dare forma presentabile ai *bills* del Governo. Secondo il numero delle misure che escono dalle sue mani, si fabbrica il programma dei *bills* che è annunziato nel discorso della regina; e, a questo momento, la

(1) Summer Maine — *Op. cit.*, pag. 330 e seg.

Digitized by Google

legislazione inglese fa la sua entrata sopra un'altra scena. »

Adunque, il Parlamento, l'organo che dovrebbe essere il veicolo della volontà popolare, ed esplicarne la sovranità precisamente sul campo legislativo, viene, regolarmente, su questo campo, spossessato dal Gabinetto, ed anzi, in ultima analisi, da un impiegato qualunque, che è in Inghilterra il redattore legislativo del Governo, come potrebbe essere in Italia un capo-divisione o un alto funzionario del ministero nella cui sfera d'azione si tratta di legiferare; e, a questo punto, quale lanterna di Diogene potrebbe ancora scoprire traccia della volontà popolare nella normale produzione legislativa dei governi parlamentari ?

E ciò tanto più in quanto che il Gabinetto ha un'arma potentissima con cui determinare il trionfo delle misure da esso, e meglio dall'impiegato incaricato, proposte: la questione di fiducia, e la minaccia di crisi.

« Ogni *bill* (scrive il Maine (1)) introdotto al Parlamento dal ministero — e noi abbiamo visto che tutti i *bills* importanti si introducono sotto questo patronato — deve traversare la Camera dei Comuni senza modificazioni sostanziali, altrimenti i ministri danno le dimissioni, e possono derivarne le conseguenze più gravi fino nelle parti più

(1) *Loco citato.*

Digitized by Google

lontane di un Impero che si estende ai confini della terra. Quindi bisogna aprire per forza al *bill* del Governo un passaggio attraverso alla Camera dei Comuni, portandovi tutto il vigore che presta al partito una disciplina severa; e la legge deve uscirne conservando quasi esattamente la forma che le avea dato il potere esecutivo. »

In pratica, quindi, il Gabinetto può costringere la maggioranza, ossia il Parlamento, ossia il popolo tutto a subire le misure legislative da esso proposte. A parte qualche diversità di grado la verità espressa dal Maine è tale non solo in Inghilterra, ma in tutti i paesi retti a sistema parlamentare. Dovunque la maggioranza, o una frazione della maggioranza sarà costretta ad accettare misure proposte dal Gabinetto, e che essa disapprova, per paura di precipitare il paese in una crisi ministeriale e di spingere al potere gli avversari politici.

Ne abbiamo avuto un esempio, recente e limpido, in Francia. Il ministero Waldeck-Rousseau, che era sorto col programma della difesa repubblicana contro il monarchismo e il clericalismo, e che, in omaggio a questo programma, aveva condotto in porto la legge sulle Congregazioni, propose poi che venissero indennizzate dallo Stato le società religiose francesi esistenti in Cina, per i danni da esse subiti durante la rivoluzione dei *boxers;* venendo così a riconoscere l'esistenza legale di

Digitized by Google

quelle stesse associazioni che rifiutavano, in Francia, di chiedere l'autorizzazione dello Stato e i cui beni in conseguenza venivano liquidati. L'Estrema Sinistra, sostenitrice del ministero, protestò per bocca di molti suoi membri contro tale incoerenza. Ma non pochi deputati d'Estrema si videro, all'atto pratico, costretti a dare un voto contro le loro convinzioni e contro la volontà degli elettori che li avevan mandati in Parlamento, e ad appoggiare il ministero anche in questa questione per paura ch'esso rimanesse in minoranza, e salissero quindi al potere, Méline e i suoi seguaci. « Waldeck-Rousseau (scriveva in tale occasione Pressensé sull'*Aurore*) sa oggi che non vi sono limiti alla docilità del suo gregge. Sa che gli basterà di agitare lo spettro d'una crisi ministeriale per far accettare ai più feroci adepti dell'anticlericalismo una politica straniera il cui confessionismo sembra più degno della Repubblica dell'Equatore che della Repubblica figlia dell' 89... Periscano tutti i principî piuttosto che un solo capello dei nostri ministri di difesa repubblicana sia in pericolo! Tale è la morale di questo episodio ». (1)

(1) *Aurore*, 30 Novembre 1901. — Il fenomeno di cui ci occupiamo veniva messo in rilievo dall'avvocato Labori in uno dei suoi recenti articoli intorno all'affare Dreyfus. « Nel Parlamento (egli scrisse sul *Journal* dell'11 Dicembre 1901) nessun gruppo vota per far riuscire una riforma, per

Digitized by Google

E, in fondo, contingenze analoghe a questa sono la storia di tutti i giorni nel sistema parlamentare. La contesa che, in questi ultimi tempi, ha scisso, in Italia, i socialisti e i repubblicani e i socialisti fra di loro, non ha forse per origine il medesimo spauracchio d'una crisi, il timore di veder risorgere un governo di aperta reazione, questo vizio profondo, insomma del regime parlamentare, in forza del quale alcuni deputati dei partiti popolari credettero opportuno fare dichiarazioni di ministerialismo?

La possibilità, da parte del Ministero, di porre delle questioni di fiducia, di minacciare una crisi, e, da parte della Camera di produrla, col dare un voto contrario al governo, è, quindi, quella che finisce per impedire che la volontà popolare abbia solo una ombra di influenza normale e diretta nel meccanismo del governo parlamentare.

---

applicare un principio o assicurare il trionfo d'una determinata politica. Le questioni di persone, non soltanto dominano, ma occupano un posto quasi esclusivo. Si vota per sostenere un ministero, e si proclama audacemente, che si voterà, a tale scopo, contro le proprie più essenziali opinioni ». Citeremo ancora la *Lanterne* che, l'11 Dicembre del 1901, a proposito del bilancio dei culti, la cui abolizione si discuteva allora alla Camera francese, scriveva: " Per parte nostra ci augureremmo che la discussione venisse condotta, di comune accordo, con tutta rettitudine, senza che la sempiterna questione di fiducia tornasse una volta di più a pesare sulla coscienza e a modificare il carattere dello scrutinio ".

Digitized by Google

* * *

Quando, adunque, si rifletta a tutto quel complesso di circostanze che abbiamo enumerate in questo capitolo e nel precedente, non si potrà sfuggire alla conclusione che noi viviamo sotto l'impero di un grande pregiudizio: il pregiudizio della scheda. Si proclama comunemente, su pei giornali, che la scheda elettorale è l'arma con cui il popolo può riuscire a governarsi da sè; ma è questa una grande illusione. In realtà, anche col regime parlamentare, cioè col regime della scheda, il popolo non è che governato, e sulla sua volontà piovono dall'alto ogni sorta di restrizioni e di prescrizioni, senza che esso vi abbia avuto mano, senza che neppure abbia avuto modo di saperlo, tale e quale come accadeva nelle monarchie assolute. « Quel che avviene colle altre forme di governo (scrive il Mosca (1)) che cioè la minoranza organizzata domina la minoranza disorganizzata, avviene pure, e perfettamente, malgrado le apparenze contrarie, col sistema rappresentativo. »

(1) *Elementi di Scienza politica* (Loescher, 1896, pag. 166).

Digitized by Google

## Capitolo VI.

# La democrazia diretta.

Digitized by Google

Digitized by Google

Abbiamo visto come le acute ricerche di Gaetano Mosca lo abbiano condotto alla teoria della « classe politica », la quale distrugge la distinzione comunemente accettata tra le forme di governo. Tutte le forme di governo, infatti (secondo l'autore citato) siano esse monarchie assolute o regimi rappresentativi, hanno questo sostanziale punto di identità: che non è mai la massa, il popolo, la comunità che governa, bensì una piccola classe la quale costituisce da sola la categoria dei governanti, mentre la massa forma la categoria dei governati.

Perfino nella costituzione della « classe politica » vi è una quasi identità tra gli assetti politici che si pretendono profondamente distinti: imperocchè, tanto nelle monarchie assolute come nei presenti regimi rappresentativi, gli elementi che concorrono a formare

Digitized by Google

questa classe politica, sono, principalmente, la nascita e la ricchezza (1).

Questa teoria (la quale ha qualche analogia con quella dei trattatisti tedeschi che hanno voluto tracciare una netta distinzione tra lo Stato e la Società, cioè appunto, tra l'apparato governativo e l'elemento governato) questa teoria è vera, abbiamo detto, fino ad un certo punto: e cioè fino ed inclusivamente alla comparsa dei sistemi puramente parlamentari. Ma essa non è più vera di fronte ai nuovi sviluppi che la democrazia ha preso nei paesi più progrediti e che possiamo definire col nome di «democrazia diretta».

I governi a democrazia diretta sono riusciti a distruggere l'esistenza della «classe politica», che i regimi puramente parlamentari hanno rispettata. Nei primi, la funzione governativa, la forza politica estrinsecantesi effettivamente e normalmente nella direzione della cosa pubblica, non è più racchiusa in una classe, ma è diffusa in tutto il popolo. Per la prima volta, dopo la comparsa delle grandi monarchie contro le quali si levò tante volte con impeto rivoluzionario il popolo nello intento di rivendicare la propria sovranità, per la prima volta, questa sovranità viene effettivamente raggiunta.

I governi a democrazia diretta hanno dunque, per noi, un'importanza assai maggiore

(1) Vedi retro, pag. 30 e seg.

Digitized by Google

di quella che sembrano darvi i trattatisti politici. Costoro, generalmente, non sembrano considerare quei governi se non come una varietà, una sottoclasse dei governi rappresentativi; ed essi (come per esempio il Laveleye) comprendono tanto le monarchie costituzionali quanto i regimi a democrazia diretta nella stessa categoria di governi della democrazia. Per noi, invece, i governi a democrazia diretta, come quelli che per primi riescirono a sradicare l'esistenza della « classe politica » e a diffondere la funzione governativa in tutto il popolo, rappresentano una formazione politica assolutamente nuova, e così veramente diversa da tutte le formazioni anteriori (governi parlamentari e monarchie assolute) quanto dai più, erroneamente, si considerano diversi i regimi rappresentativi dalle antiche monarchie. Solo le organizzazioni a democrazia diretta realizzano veramente, nell'assetto politico dei popoli, il *novus ordo*.

Noi ci faremo ora a dilucidare questi concetti, e a dimostrare come la democrazia diretta rappresenti in realtà quell'ordinamento essenzialmente nuovo rispetto a tutte le altre forme di governo che invano si vuol riscontrare nei regimi parlamentari rispetto alle monarchie assolute.

I punti che segnano le sostanziali differenze tra i governi a democrazia diretta e i governi puramente parlamentari sono, principalmente, i seguenti:

Digitized by Google

1) Eleggibilità e periodicità di tutti gli uffici pubblici;

2) Elezione dei rappresentanti della nazione per un termine fisso, avanti la scadenza del quale la Camera non può essere sciolta;

3) Inammissibilità della posizione di questioni di fiducia, nel senso parlamentare, da parte dei ministri; e quindi inammissibilità della loro dimissione dinanzi a un voto contrario della Camera;

4) Applicazione del *referendum*, del diritto di iniziativa, del diritto di revisione.

Noi ci siamo proposti di trattar qui la questione dal solo punto di vista della sovranità popolare; e dovremmo, per tanto, limitarci a mostrare come il volere della comunità, mentre non ha modo di esercitarsi col sistema puramente parlamentare, lo acquisti con l'introduzione dei principî ora enumerati che costituiscono il governo a democrazia diretta.

Ma non possiamo non accennare che l'applicazione di questi principî, oltrechè permettere quel pieno e normale esercizio della volontà popolare, che il sistema puramente parlamentare non concede, toglie anche la maggior parte di quegli inconvenienti su cui i partiti conservatori di tutti i paesi si compiacciono di insistere con lo scopo di screditare i governi rappresentativi diminuendo la fiducia per la parte che ha in essi l'ele-

Digitized by Google

mento popolare, e aumentandola per la parte che vi ha l'elemento regio e burocratico.

Il principale di questi inconvenienti è, senza dubbio, l'instabilità del governo, cagionata dalle crisi ministeriali. Nei sistemi puramente parlamentari il governo può essere abbattuto quando che sia, mediante un voto di sfiducia; e a sostituirlo possono essere chiamati ad ogni momento coloro che questo voto di sfiducia hanno provocato e diretto. Sembra un meccanismo costruito apposta per togliere ogni stabilità al governo, per eccitare le cupide ambizioni dei membri delle Camere, per dare il ministero in piena balìa dell'assemblea, e, meglio, delle impazienze, delle vanità, della brama di potere dei membri di questa. Se noi non fossimo abituati a veder funzionare questo sistema e ce lo descrivessero come esistente in un altro pianeta, esso ci sembrerebbe completamente assurdo e ridicolo.

Ma questo assurdo e questo inconveniente scompaiono negli Stati a democrazia diretta. In questi il governo viene nominato (sia direttamente dal popolo, sia dall'Assemblea dei rappresentanti di questo) per un periodo determinato. Nessun voto contrario dell'assemblea può abbatterlo, e costringerlo a ritirarsi prima della scadenza del suo periodo di nomina; anzi, ciò è vietato, se non dalla legge, da una consuetudine non mai infranta. Se una proposta del governo ha il voto contrario della Camera, la proposta cade, ma il

Digitized by Google

Governo resta al posto; concetto questo pienamente pratico e assolutamente democratico, perchè, in democrazia, il governo non deve essere se non l'amministratore secondo i voleri del popolo, e agire quindi conformemente a quanto il popolo stesso o coloro che sono presunti esprimerne la volontà legislativa gli indicano.

La democrazia diretta sopprime in tal modo il grave inconveniente delle crisi ministeriali; e non è poco, se si consideri che in questa possibilità delle crisi provocate dai voti della Camera ha radice principale la corruzione parlamentare e l'ingerenza dei deputati nell'amministrazione. Imperocchè i ministri sono obbligati a concedere favori d'ogni specie ai deputati, e a permettere, a favorire anzi, la loro ingerenza nell'amministrazione, quando devono calcolare sui loro voti per mantenersi al potere, e quando sanno che un loro voto contrario può abbatterli.

Un altro gravissimo inconveniente imputato giustamente ai governi parlamentari è quello della servilità dei deputati verso il governo. Nel sistema parlamentare, se il governo ha interesse ad essere servile verso i deputati per assicurarsene i voti, i deputati alla loro volta hanno interesse ad essere servili verso il governo, sia per evitare lo scioglimento della Camera che li obbliga al lavoro di riconquistare il collegio, sia per assicurarsi, una volta la Camera sciolta, l'ap-

Digitized by Google

poggio elettorale del Governo, che abbiamo veduto come e per quanti mezzi sia potente.

Da questo doppio ordine di servilità derivano tutti quei giuochi e quelle sterili combinazioni parlamentari (la politica di corridoio, il *lobbying*), che, per confessione universale, allontanano e straniano l'ambiente parlamentare dalla coscienza del paese, o, in altri termini, scavano un abisso tra la volontà del popolo e la condotta dei suoi rappresentanti.

Ma il fatto che nei governi a democrazia diretta la Camera viene eletta per un periodo determinato e non può essere sciolta dal ministero prima del termine di quel periodo, elimina del tutto anche questo secondo inconveniente. I deputati sono affatto indipendenti di fronte al governo, come questo lo è di fronte ai deputati, per quanto ha tratto all'esistenza politica. La minaccia di una crisi ministeriale, il pericolo di provocare una perturbazione negli affari pubblici, lo stesso timore che un partito debba abbandonare il timone dello Stato, non hanno più presa sulle deliberazioni dei deputati, e non li possono più determinare a emettere voti contrariamente alle loro convinzioni, e a quelle degli elettori che li rappresentano. Non avviene più così che i deputati debbano, per usare una frase diventata di moda, « ingoiare dei rospi », e che (come è accaduto recentemente in Italia) i deputati d'Estrema Sini-



Digitized by Google

stra debbano sostenere coi loro voti un ministero che segue una politica militare ed estera, assolutamente contraria ai postulati radicali, unicamente pel timore di far cadere il potere in mano di un Gabinetto ancora più reazionario.

L'eliminazione di questi due inconvenienti, per opera della democrazia diretta, semplifica, moralizza, rende più trasparente e regolare l'intero andamento del governo. Le congiure di corridoio, che tengono tanta parte nel sistema puramente parlamentare, non hanno più ragione di essere, perchè l'esito di un voto non può nè abbattere nè salvare il governo. I favoritismi, le corruzioni, l'ingerenza dei deputati nell'amministrazione pubblica perdono per gran parte il loro motivo.

Finalmente osserveremo che l'eleggibilità e la periodicità della carica di capo dello Stato permette quel rafforzamento del potere esecutivo che è tra i desiderî più vivi dei conservatori. E' verissimo che il Presidente americano esercita, apertamente, maggior potere di quello che si vegga esercitare da un re costituzionale. Ma ciò può avvenire per la ragione semplicissima che egli è nominato dal popolo e che il suo potere è di breve durata; cosicchè se la tendenza spiegata dal Presidente al governo è contraria alla volontà della maggioranza del popolo, egli non viene più chiamato all'ufficio.

Ciò spiega appunto il successo del diritto

Digitized by Google

di *veto* praticato dal Presidente americano, mentre è, attualmente, caduto in disuso nelle monarchie costituzionali europee. Quel successo (come osserva il Bryce (1)) si spiega, cioè col fatto che « il Presidente essendo un magistrato elettivo e non ereditario, è responsabile davanti al popolo ».

E lo stesso autore fa ancora, a questo proposito, le seguenti importanti osservazioni:

« Si credeva, un tempo, che la forza dei monarchi ereditari consistesse in ciò che essi traevano il loro potere da sè stessi e non dal popolo. Un presidente è potente per la ragione esattamente opposta, perchè i suoi diritti gli vengono direttamente dal popolo..... Oggi il Presidente è ritenuto rappresentare il popolo allo stesso titolo che i membri delle Camere legislative. L'opinione pubblica (al pari di questi) governa per mezzo suo e attraverso di lui, e lo rende popolare anche contro un Congresso eletto dal popolo. *E' questo un fatto che non dovrebbe sfuggire ai filosofi europei i quali cercano nella consolidazione del principio ereditario un rimedio ai difetti dei governi parlamentari* ». (1)

A un uomo come il Presidente americano il quale non ha esercito permanente, nè modo di crearselo; cui il Congresso può tener in

(1) Bryce — *La république américaine*, Giard et Brière I, 95.

(1) Bryce — *loco citato.*

Digitized by Google

iscacco, rifiutandogli i crediti; che non possiede un'aristocrazia suscettibile di raggrupparsi intorno a lui; che non ha una Corte, nè può pensare a giovarsi della sua potenza politica per far valere la continuità di interessi di una dinastia; a un tal uomo, è ammissibile che si conceda senza opposizioni e senza pericoli di esercitare un'azione personale efficace e di imprimere le sue idee nello andamento della cosa pubblica.

« I fondatori della Costituzione americana (scrive il Summer Maine (1)) adottarono come definitive le idee di Giorgio III sulle attribuzioni della regalità. Essi abbandonano al presidente tutto l'insieme del potere esecutivo e non permettono ai suoi ministri di sedere nè d'aprir bocca in alcuno dei rami della legislatura. Per limitare i poteri del presidente e dei ministri, essi non hanno fatto ricorso ad alcuno dei procedimenti conosciuti del costituzionalismo moderno in Inghilterra: *ma si limitano a mettere un termine ogni quattro anni alle funzioni presidenziali* ». Di qui appare che negli Stati a democrazia diretta, è possibile rinforzare il potere esecutivo, perchè le garanzie limitative imposte a questo potere nelle monarchie parlamentari sono rese superflue dal fatto che esiste la garanzia, ben più comprensiva

---

SUMMER MAINE — *Essai sur le gouvernement populaire* (Thorin 1887) pag. 299.

Digitized by Google

d'ogni altra, che ogni quattro anni le funzioni di chi è investito del potere esecutivo cessano, e la volontà popolare può aprirsi la strada fino a questo potere ad ogni breve periodo mediante l'elezione del presidente.

Quando, dunque, i conservatori insistono sopra gli inconvenienti del sistema parlamentare, e cercano di screditarlo per suscitare nell'opinione pubblica una corrente di fiducia e di aspettazione per l'esercizio del potere regio, noi possiamo rispondere loro che quegli inconvenienti esistono veramente, ma che essi si guariscono non retrocedendo, bensì progredendo; non ritogliendo al popolo i diritti che esso ha conquistato sul potere regio, per ridonarli a questo; bensì concedendo al popolo tutti i diritti che sono contenuti nel concetto della sua sovranità, e che gli sono stati, mediante il sistema puramente parlamentare, affidati in modo del tutto incompleto e imperfetto.

Come ha scritto Tocqueville: « L'estrema democrazia previene i pericoli della democrazia ».

***

Ma il punto in cui l'attuazione dei principî della democrazia diretta segna la divergenza più profonda dai sistemi puramente parlamentari è in quanto si riferisce alla possibilità del pieno esercizio della volontà

Digitized by Google

popolare, la quale, mediante l'applicazione di quei principî, riesce per la prima volta nella storia politica moderna, a rispecchiarsi, tale quale effettivamente esiste, nella direzione della cosa pubblica.

E' superfluo, in primo luogo, avvertire come la circostanza che in democrazia diretta la funzione di capo dello Stato è elettiva, tolga tutti gli impacci che all'esercizio della volontà popolare può opporre la presenza d'una dinastia: su questo punto, del resto, non insistiamo, perchè tale vantaggio è comune anche alle repubbliche puramente parlamentari.

Più specialmente importante è l'altra circostanza che in democrazia diretta non solo quello del capo dello Stato, ma tutti gli uffici pubblici sono elettivi e periodici.

Per quanto riguarda il potere esecutivo si hanno, in democrazia diretta, due sistemi diversi. Quello del potere esecutivo federale degli Stati Uniti, nei quali la Convenzione, ossia l'assemblea degli elettori presidenziali nominati a questo scopo dal popolo, elegge il Presidente, e questi poscia sceglie, con assoluta indipendenza, i suoi ministri. E quello del potere esecutivo federale della Svizzera, in cui l'Assemblea Nazionale (ossia la riunione dei membri del Consiglio nazionale — Camera dei deputati — e del Consiglio degli Stati — Senato elettivo —) nomina tutti i membri che devono comporre il potere ese-

Digitized by Google

cutivo medesimo, cioè il Consiglio Federale, per la durata di tre anni, e sceglie poscia, annualmente, e nel seno di essi, uno per turno a fungere da presidente della Confederazione, quasi del tutto senza funzioni e poteri speciali che non siano di semplice rappresentanza.

Questo sistema subisce però un ulteriore sviluppo se passiamo dal potere esecutivo federale dei due Stati nominati a quello dei singoli Stati o Cantoni.

In America il potere esecutivo dei singoli Stati si compone, generalmente, di un governatore, un segretario di Stato, un tesoriere, un *attorney* generale, un controllore, un verificatore dei conti, un sopraintendente all'istruzione pubblica, tutti nominati direttamente dal popolo. Questi funzionari non costituiscono un Gabinetto. Ciascuno è incaricato dell'amministrazione del suo dipartimento, e non è necessario vi sia un'intesa generale sulla politica, perchè la politica non la fanno i rappresentanti del potere esecutivo, ma la Camera (la legislatura) « le cui leggi prescrivono ai funzionari tutto quello che devono fare e non lasciano che pochissimo posto alla loro iniziativa. » (1)

In Isvizzera il potere esecutivo dei Cantoni si compone, generalmente, di cinque membri, nominati, nella massima parte dei Cantoni,

(1) Bryce — *Op. cit.* II, cap. XL.

Digitized by Google

direttamente dal popolo. Ordinariamente i membri dei Consigli di Stato cantonali scelgono nel loro seno un membro, per turno, quale presidente, che dura in carica pochi mesi e non ha importanti funzioni speciali.

In queste varie applicazioni della democrazia diretta al potere esecutivo noi troviamo costantemente che la sovranità popolare possiede quel mezzo di esercitarsi che non ha invece nei sistemi puramente parlamentari.

E' il popolo che, direttamente o indirettamente, nomina il potere esecutivo. E' il popolo che, dopo un breve periodo di tempo, quattro, sei anni, ne giudicherà la condotta rinominando le stesse persone all'ufficio, o chiamandone altre. I rappresentanti del potere esecutivo sentono, quindi, costantemente, pesare su ciascuno dei loro atti il giudizio del popolo. Se questa situazione di cose è accompagnata dalla presenza di una stampa molto diffusa (e ciò sembra essere una necessaria conseguenza della democrazia diretta, perchè noi riscontriamo una stampa immensamente diffusa così in America come nella Svizera); di una stampa che porti a cognizione di tutti i cittadini ciascun atto del governo, commentandolo liberamente a sua guisa; il potere esecutivo finisce per diventare un delicatissimo stromento atto soltanto a farsi il trasmettitore della corrente che prevale nell'opinione pubblica e di ogni sua oscillazione.

Digitized by Google

Il fatto, già osservato, che il potere esecutivo è nominato per un termine fisso senza che possa ritirarsi davanti a un voto contrario dell'assemblea legislativa, e che questa pure è eletta per un periodo determinato senza che il potere legislativo possa scioglierla, questo fatto, eliminando d'un colpo tutto quel complicato armeggio che, nei governi puramente parlamentari, si svolge nei rapporti tra deputati e governo, lontano da qualsiasi influsso della volontà popolare, mette immediatamente di fronte il popolo e i suoi rappresentanti nel potere legislativo e nell'esecutivo; e permette a quello di ripercuotere direttamente e immediatamente su questi il suo volere, senza che questi possano, a dir così, schermirsene dietro il complesso arruffio della tattica parlamentare.

Ma sopra un altro punto che non sia quello del potere esecutivo il principio della democrazia diretta, essere tutti gli uffici pubblici eleggibili e periodici, concede un più pieno esercizio alla volontà popolare: e cioè in quanto riguarda la burocrazia.

E' la burocrazia, il corpo degli impiegati, che costituisce il vero governo; perchè è essa che viene in diretto contatto coi cittadini, che traduce in pratica quotidiana i principî direttivi formulati in modo generale dai più alti enti governativi, e che può, dunque, effettivamente, per gran parte interpretare e

Digitized by Google

quindi misurare a suo beneplacito la portata e l'efficacia di quei principî.

Ora, negli Stati a regime puramente parlamentare ogni indirizzo politico nuovo che prevalga alla cima, alla superficie, dell'assetto politico, s'infrange contro l'immobilità granitica delle burocrazie che sta alla base di questo assetto. Possono cambiare i ministri, ad uno reazionario può succederne uno liberale; ma la polizia, gli impiegati amministrativi (prefetti, ecc.), i giudici sono rimasti tali e quali. Essi continuano ad applicare i vecchi criteri nella loro effettiva e pratica sfera di governo; e ne risulta che in realtà, il nuovo indirizzo governativo non è riuscito ad innovare nulla.

Spesse volte neppure le rivoluzioni giungono ad una effettiva innovazione se attraverso ad esse si salva e perdura la burocrazia. Ne abbiamo la prova nella Francia in cui si può dire che la Repubblica, tuttora insidiata da uno stato maggiore, che (come ha dimostrato Urbano Gohier) è composto dei nepoti e discendenti degli emigrati del 1793, non è ancora riuscita a penetrare nelle intime fibre dell'ordinamento politico, e, per così dire, ad attuarsi completamente, appunto perchè la Francia è sottoposta al governo d'una burocrazia creata dalle monarchie e dagli imperi, i membri della quale, per essere nominati a vita non consentono che un rin-

Digitized by Google

novamento lentissimo, e soltanto per cadere in un nuovo immobilismo.

Uno storico recente (1) delinea tale stato di cose con le seguenti parole che egli applica solamente alla Francia, ma che si riferiscono ugualmente bene a tutti gli Stati nei quali gli impiegati della pubblica amministrazione detengono permanentemente le loro funzioni.

« La Francia è dunque *governata* da un personale politico, organizzato secondo il principio democratico dell'elezione; i suoi capi politici sono i deputati, mandatari diretti degli elettori, i senatori e i ministri, mandatari indiretti, tutti sottomessi al controllo della stampa e dell'opinione. Essa è *amministrata* da un personale burocratico diviso in servizi speciali, organizzato secondo una gerarchia; i suoi capi amministrativi sono dei funzionari che cooperano tra loro e si controllano a vicenda, e obbediscono a regolamenti o casi speciali, e sono indipendenti dall'opinione pubblica.

« Questi due personali, tirando la loro autorità da due principii opposti, tendono ad applicare due concezioni opposte di Governo. Il personale politico, non avendo che un potere delegato dal basso e temporaneo, tende sopratutto a soddisfare gli *elettori* da cui dipende, obbedendo all'opinione della maggio-

(1) Seignobos — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, (Paris Colin 1897) pag. 208-209.

Digitized by Google

ranza. I funzionari, esercitando un potere conferito dall'alto e praticamente a vita, tendono a vedere nei cittadini degli *amministrati* che bisogna mantenere nella sommissione dovuta ai regolamenti e all'autorità.

« . . . . La frequenza delle interpellanze e l'ingerenza dei deputati nell'amministrazione sono condannati da tutti i teorici di diritto pubblico come usurpazioni del Legislativo sull'Esecutivo, contrarie alla dottrina della separazione dei poteri; ma, ciò non di meno, esse sono divenute i costumi fondamentali della vita politica in Francia. Esse sono espedienti pratici che permettono di conservare insieme due sistemi contradditorii di istituzioni — un regime pubblico democratico, un regime amministrativo gerarchico — costringendo il corpo dei funzionari a sottomettersi agli eletti del popolo ».

Nei paesi a democrazia diretta questo immobilismo burocratico che impedisce qualunque cangiamento nel governo pratico e reale, e vieta che anche una forte scossa impressa alla cima dell'ordinamento politico si ripercuota fin nel profondo, non esiste. In democrazia diretta tutte le funzioni pubbliche sono elettive e periodiche; e quindi la burocrazia, anzichè essere, come negli Stati puramente parlamentari, quell'organo opaco e greve contro il quale si spunta lo sforzo di tradurre nella minuta pratica quotidiana un nuovo indirizzo di governo, è invece un or-

Digitized by Google

gano elastico, agile ed obbediente alle mutazioni che la volontà popolare, coll' eleggere al potere esecutivo e al legislativo uomini d'un partito piuttosto che di un altro, mostra di voler imprimere alla direzione della cosa pubblica. E' sempre la volontà popolare che, come è sovrana del potere esecutivo e del legislativo, così è sovrana anche del giudiziario e dell'amministrativo, perchè ad ogni breve termine è ad essa risottoposto il quesito (sia presentandolo direttamente al popolo, sia, indirettamente, a persone investite da poco e per poco di uffici che tengono ugualmente dal suffragio popolare) se voglia mantenere in carica l'attuale corpo burocratico, ovvero cangiarlo in tutto o in parte.

Che tale sistema permetta l'esercizio della sovranità popolare in modo assai più pronto e completo che non col sistema prevalente negli Stati puramente parlamentari, è evidente. Nè a noi importa qui rispondere ad obbiezioni di altro genere che al principio dell'eleggibilità e periodicità dei funzionari pubblici si oppongono.

Il fatto è però che nei paesi dove è applicato tale principio — come in America e in Isvizzera — non si vede che l'amministrazione pubblica abbia gran che da invidiare a quella dei paesi dove esiste un corpo permanente di funzionari di carriera, eletti a vita; ma è piuttosto il contrario che è vero.

Finalmente non è da tacere un' ultima

Digitized by Google

considerazione. Si fanno sempre più alti i lamenti intorno alla influenza funesta che esercita sulla psiche di una nazione la tendenza sempre maggiore nei giovani delle classi borghesi ad entrare nelle carriere che offrono gli impieghi dello Stato. Valorosi pubblicisti (citeremo solo il Demolins (1)) sostengono che questa tendenza ammorza ogni iniziativa nelle classi dirigenti, e fa sì che una nazione divenga nel suo complesso impotente a sostenere sul mercato mondiale la concorrenza delle altre nazioni in cui le giovani energie non assopite nelle vie degli impieghi pubblici, ma costrette a lanciarsi e a intensificarsi nelle professioni usuali, si espandono, con immenso vigore, alla conquista commerciale, industriale, agricola, finanziaria del mondo.

Negli Stati a democrazia diretta questo torpore che sale dalle carriere degli impieghi governativi ad assopire le energie e le iniziative private non esiste. Colà non vi sono, a parlar propriamente, carriere pubbliche. Chi è oggi nominato pubblico funzionario è stato fino a ieri banchiere, commerciante, industriale, ingegnere, e sa che potrà essere costretto a ridiventarlo domani quando il popolo non gli dia più i suoi suffragi.

Il pubblico funzionario, adunque, negli

(1) Cfr. Demolins — *A quoi tiens la superiorité des Anglo-Saxons.* (Didet, Paris).

Digitized by Google

Stati in cui vige il principio della eleggibibilità e della periodicità degli ufficiali pubblici, come porta nell'impiego quell'attività e quell'energia di cui ha contratto l'abito nel mondo degli affari, anzichè la mollezza e l'inerzia dei *ronds-de-cuir;* così non lascia la sua energia addormirsi nel nuovo impiego, non si abbandona passivamente al flusso dell'avanzamento automatico, come avviene degli impiegati nominati a vita, perchè sa che dopo un breve periodo egli può trovarsi a dover riprendere la vita degli affari con tutte le asprezze di cui è seminata e gli sforzi che richiede.

Questa condizione di cose, adunque; il pensiero sempre presente ai funzionari pubblici che la loro situazione attuale non è permanente; il fatto che questa situazione si muta assai di frequente in realtà; bandisce del tutto dalle nazioni rette a democrazia diretta quel sentimento di inerzia, di mancanza di energia, di abbandono morale che è proprio dei burocratici ; non accarezza nè tende ad estendere questo sentimento coll'attirare verso gli impieghi pubblici, come carriere permanenti, i giovani, e tiene viva, sveglia e di continuo sollecitata l'energia e l'iniziativa anche di quella larghissima parte delle classi dirigenti che occupa gli impieghi dell'amministrazione pubblica, e che, negli Stati dove questi impieghi sono concessi a vita, vi poltrisce e vi insterilisce.

Digitized by Google

* * *

Gli istituti pei quali i governi a democrazia diretta si distiguono essenzialmente da quelli solamente parlamentari, e mediante i quali nei primi si attua veracemente la sovranità popolare, sono il *referendum* e i diritti di iniziativa e di revisione.

Sono questi i tre istituti che distruggono l'esistenza della « classe politica » la quale, come il Mosca dimostrò, detiene ed esercita esclusivamente il governo tanto nelle monarchie assolute che nei governi parlamentari. Sono quelli i tre istituti che, per la prima volta nella storia moderna, trasportano il governo effettivo dalla « classe politica » nel popolo intero.

I governi a classe politica sono caratterizzati dal fatto che in via normale, solo persone appartenenti alla classe hanno aperta la via al potere; e che dal potere fanno piovere la legislazione — cioè una serie di restrinzioni della libertà individuale — sui governati, senza che questi abbiano come che sia partecipato a quella legislazione, senza che intorno ad essa abbiano manifestato il loro parere, senza che, nella maggior parte dei casi, sappiano neppure che tale legislazione, tale diminuzione della loro libertà si compie. La legislazione ha, nel fatto, tanto negli Stati assoluti come in quelli puramente parlamen-

Digitized by Google

tari, il suo germe e il suo svolgimento al di fuori e al di sopra del popolo.

Il *referendum* sovverte completamente questa situazione di cose. Quando una legge votata dall'assemblea legislativa non entra immediatamente in vigore, bensì, se un certo numero di cittadini lo desidera, dev'essere sottoposta all'intero corpo elettorale perchè questo si pronunci se vuole accettarla o no; allora la concentrazione dell'effettivo esercizio del potere politico in una classe di governanti vien meno istantaneamente.

Tutto il popolo, infatti, viene mediante il *referendum* chiamato a pronunciarsi intorno a una misura legislativa. La legge non si compie più lontano da lui nelle chiuse aule delle assemblee. I giornali fanno un'attiva campagna e richiamano vivissimamente l'attenzione popolare sull'oggetto che si tratta di votare. E mentre adesso, in realtà, accade che la legge si formi non solo inaudito il popolo, ma a sua insaputa, coll'introduzione del *referendum* ciò è tanto impossibile come sarebbe impossibile che in un qualunque Stato parlamentare moderno le elezioni avvenissero ad insaputa d'un solo cittadino. La stessa larghezza di informazioni e di agitazione che noi vediamo prodursi, in tempo di elezioni, intorno ai candidati, ai partiti ecc. — e che non permette anche al cittadino più assorbito nei suoi negozi privati di non essere richiamato a quell'episodio politico —



Digitized by Google

avviene, nei paesi di democrazia diretta, in caso di *referendum,* intorno alla questione su cui si tratta di votare, ossia intorno alla legge medesima.

Mediante il *referendum,* quindi il popolo viene reso consapevole di tutti i principî di una certa importanza introdotti nella legislazione; non solo: ma chiamato direttamente a partecipare alla loro creazione col dire se vuole ammetterli o no.

Si obbietterà forse che quelle medesime forze di pressione e di corruzione mediante le quali la « classe politica » e il governo che esce dal suo seno tengono in iscacco la volontà popolare nel regime rappresentativo, opereranno anche in democrazia diretta e riusciranno ugualmente ad impedire che la volontà popolare si faccia strada col *referendum.* Ma questa obbiezione non resiste a un attento esame dei fatti.

Infatti, nel regime rappresentativo, le forze di pressione e di corruzione che abbiamo accennate vengono messe in opera per due ragioni: dal governo, perchè esso ha immenso interesse a fare che vengano eletti alcuni candidati anzichè alcuni altri, dipendendo la possibilità della sua esistenza dai voti con cui i primi lo appoggeranno in Parlamento; dai candidati medesimi, perchè essi hanno un interesse vivissimo e personale (di ambizione o altro) ad essere nominati. Insomma le pressioni e le corruzioni che, nel

Digitized by Google

regime rappresentativo, impediscono il libero corso della volontà popolare hanno sopratutto origine dal fatto che la lotta elettorale avviene sopra persone concrete, non sopra principî o disposizioni astratte.

Ma, mediante il *referendum*, la situazione viene del tutto mutata. Quando il popolo sia chiamato a votare se accetta o se respinge una legge, per esempio, sullo stato civile, sul divorzio, sui brevetti d'invenzioni, sulle assicurazioni operaie, è evidente che i motivi per cui in regime rappresentativo vengono messe in opera le forze della pressione e della corruzione da parte della « classe politica » scompariscono quasi interamente.

L'esistenza del ministero, infatti, non è in giuoco, qualunque sia l'esito della votazione sui progetti di legge sottoposti al *referendum*. Non è in giuoco l'interesse personale che un deputato porta alla sua carriera politica e che lo spinge a procurare ogni mezzo per essere rieletto. I membri del governo, i deputati, potranno sentire desiderio che una legge sottoposta al *referendum* sia approvata o respinta. Ma sarà, normalmente, un desiderio astratto, il quale potrà manifestarsi con un'attiva propaganda in un senso piuttosto che in un'altro; ma raramente andrà fino ad assumere, per trionfare, quei mezzi di pressione e di corruzione che normalmente mettono in opera, nel sistema rappresentativo, i ministeri e i membri della « classe politica ».

Digitized by Google

Tali mezzi, in ogni modo, non saranno mai, in occasione della votazione sopra una cosa, quale è quella che ha luogo col *referendum,* messi in opera con quella violenza e con quella sistematicità, con cui vengono usati quando si tratta dell'elezione di persone — la quale ultima, lo si noti bene, costituisce l'unico mezzo concesso al popolo per manifestare, nei sistemi parlamentari puri, la sua volontà.

Che, in realtà, queste forze di pressione e di corruzione, atte ad impedire la manifestazione della volontà popolare, siano, se non del tutto inesistenti, di gran lunga più deboli, quando si tratta d'una votazione per *referendum,* che non quando si tratta di elezioni, è dimostrato da un fatto semplicissimo.

Mentre è un caso assai raro che, un ministero il quale *fa* le elezioni non ottenga la maggioranza, è un caso frequentissimo che una legge sostenuta dal governo e approvata dalla maggioranza dell'assemblea legislativa, sottoposta al *referendum,* venga respinta dal popolo. Si sono dati perfino dei casi di reiezione da parte del popolo di leggi approvate, nell'assemblea legislativa, da tutti i partiti.

Il Laveleye (1) riferisce l'esito delle votazioni per *referendum,* sopra leggi e decreti

(1) LAVELEYE — *Le gouvernement dans la démocratie,* (Alcan 1896), II, 160.

Digitized by Google

federali, in Svizzera, dal 1874 al luglio del 1891. Sedici leggi furono sottoposte al *referendum* (senza contare le sei modificazioni parziali della Costituzione) e undici di esse sono state respinte.

Si noti che queste cifre riguardano soltanto le votazioni circa leggi federali avvenute in Isvizzera. Assai più, di gran lunga, sono i casi di reiezione da parte del popolo di leggi, in materia cantonale, elaborate dal Governo ed accettate dal Gran Consiglio (assemblea legislativa); e ne vedremo più innanzi degli esempi. Ciò si avvera sopratutto, con grande frequenza, nei Cantoni dove è instituito il *referendum* obbligatorio, sotto il quale devono passare due volte per anno tutte le leggi votate dal Gran Consiglio.

Bisogna leggere i giornali governativi di questi Cantoni (p. es. di Berna) per capire come il *referendum* obbligatorio sia un poderoso colpo di piccone nella «classe politica». E' costante in essi un lamento che si può riassumere in due parole: col *referendum* obbligatorio non si può più legiferare; il popolo respinge la maggior parte delle leggi che noi elaboriamo.

Ora, se ciò prova, da una parte, che dove il *referendum* non esiste, il popolo subisce, contro la sua volontà, la maggior parte delle leggi; ciò prova anche che il *referendum* toglie ogni base consistente al governo della «classe politica», la quale è costretta a di-

Digitized by Google

chiarare di non poter governare in grazia dell'immistione continua della volontà popolare nell'esercizio del potere pubblico.

Noi troviamo, adunque, in ciò un principio di sgretolamento del governo della «classe politica», additato dal Mosca. I governanti fanno, bensì, le leggi. Ma i governati le esaminano, e, quando loro non piacciono (e ciò accade bene spesso), le respingono.

La frequenza con cui il popolo, mediante il *referendum* (e specialmente mediante il *referendum* obbligatorio) respinge le leggi approvate dall'Assemblea — questo fatto in cui molti trovano un argomento d'accusa contro il *referendum* — è per noi la prova che questo dà modo al popolo di far prevalere effettivamente la sua volontà sul governo.

Le leggi non piovono più dall'alto di una Camera di deputati sopra il popolo senza che questo abbia modo di sottrarvisi se non gli piacciono; anzi, il più delle volte, senza che la sua attenzione sia neppure richiamata alla legge che si sta per imporgli, la quale non gli si rivela che più tardi nell'applicazione. Il popolo tien gli occhi aperti e controlla; impedisce che abbiano vigore tutte le restrinzioni della sua attività che i governanti vogliano imporgli ma che esso esplicitamente non accetti; e non permette che entrino in attività se non quelle disposizioni legislative, quelle restrizioni di attività, cui esso, il po-

Digitized by Google

polo, abbia dato il suo consapevole ed esplicito consenso.

* * *

Se il governo a base di « classe politica » viene profondamente intaccato dal *referendum*, specialmente se obbligatorio, esso viene distrutto dal diritto di iniziativa, vale a dire il diritto del popolo di domandare la modificazione delle leggi esistenti o la promulgazione di leggi nuove.

Il diritto d'iniziativa si distingue da quello di revisione in ciò che mentre il primo consiste, come abbiamo detto, nella facoltà del popolo di domandare la modificazione o la promulgazione delle leggi ordinarie, invece il diritto di revisione consiste nella facoltà del popolo di domandare una riforma della legge fondamentale dello Stato, ossia della Costituzione.

Praticamente, però, i due diritti vengono in alcuni casi a confondersi; o, più precisamente, il popolo, giovandosi del diritto di revisione, viene in realtà a conquistare ed esercitare anche quello di iniziativa.

Questo fenomeno è evidentissimo nei singoli Stati componenti l'Unione Americana.

Le Costituzioni degli Stati della Confederazione Nord-americana possono modificarsi, in generale, con questo procedimento: l'Assemblea legislativa (sia con un voto di sem-

Digitized by Google

plice maggioranza, sia con la maggioranza di tre quarti, sia a semplice maggioranza ma per due legislature successive) propone al popolo alcune speciali modificazioni, ovvero domanda al popolo di decidere con un voto se vi sia luogo di convocare una Convenzione per rivedere la Costituzione. In alcuni Stati (p. es. nel New-Hampshire) l'Assemblea legislativa non ha diritto di proporre emendamenti; ma invece le autorità devono ogni sette anni consultare il popolo sull'utilità di una revisione della Costituzione. In altri Stati questa consultazione deve avvenire ogni dieci, sedici, o vent'anni.

Quindi « la Costituzione d'uno Stato (scrive il Bryce (1) dal quale prendiamo questi cenni) è semplicemente una legge fatta dal popolo che vota sopra un progetto a lui sottoposto. Il popolo, votando in tal modo, agisce come una prima assemblea costituente, come se esso fosse chiamato a radunarsi in un sol posto, alla guisa delle assemblee popolari dei nostri antenati teutoni. Soltanto il numero gl'impedisce di riunirsi in un unico luogo e lo obbliga a votare in luoghi diversi. Così la legge costituzionale è l'opera diretta della sovranità popolare ».

Ora, mentre le prime costituzioni degli Stati americani erano brevissime e contenevano quasi esclusivamente una dichiara-

(1) *La rép. americ.*, II, Chap. XXXVII.

Digitized by Google

zione fondamentale di diritti, queste costituzioni vennero poscia acquistando una mole assai maggiore, e comprendendo sotto il titolo « clausole diverse » delle vere leggi ordinarie, per es., sulla procedura, sul diritto civile, sulle Banche, sulle Ferrovie, sull'agricoltura, ecc.

Insomma, il popolo si giova del momento in cui si fa una nuova costituzione, e della circostanza che sulla formazione di questa esso agisce in modo diretto, mediante il suo voto, per ottenere, nella stessa maniera, e sotto la medesima sua azione diretta, le leggi speciali che gli stanno più a cuore.

Questa azione diretta del popolo americano sulla legislazione avviene in due maniere.

La prima è la formazione o l'emendamento di una Costituzione, nella quale, come abbiamo osservato, vengono introdotte disposizioni appartenenti alla legislazione ordinaria. In questo caso, si ha nulla più che un *referendum*, giacchè la Costituzione (e le leggi speciali che sotto il titolo di « clausole diverse » vi vengono introdotte) viene redatta ed approvata dalla Convenzione speciale o dalla legislatura, e poscia sottoposta al popolo.

La seconda maniera « consiste nel sottomettere ai suffragi del popolo, in conformità con le clausole della Costituzione, una proposta o alcune proposte specificate nella legge

Digitized by Google

fondamentale.... se la legislatura non ha preso una decisione su queste proposte, e se il voto popolare ha luogo in conformità con le clausole contenute nella Costituzione, non si ha più, a rigore, un *referendum,* ma un caso di legislazione da parte del popolo solo, come se tutti gli elettori d'uno Stato si riunissero in una assemblea ». (1)

Sebbene, adunque, il popolo americano non possegga il diritto d'iniziativa propriamente detto, nondimeno riesce, sia pure mediante un giro vizioso, a legiferare direttamente. Giacchè è evidente che le leggi speciali o le proposte di legge che vengono accluse nelle Costituzioni non possono essere dalla Convenzione o dalla legislatura che formulate con stretta obbedienza ai voleri del popolo, dovendo poi a questo essere sottomesse, e potendo da esso venir respinte fino a che non gli vengano presentate come le desidera.

Il popolo svizzero, in questioni federali, e in materia di legislazione ordinaria, non possedeva, fino al 1891, il diritto d'iniziativa, e a rigor di termini non lo possiede, per quanto riguarda la legislazione ordinaria, neppure ora.

Ma il 29 luglio 1891 è entrato in vigore un emendamento costituzionale, mediante il quale venne introdotto nella Costituzione fe-

(1) Bryce — *Op. cit.*, Vol. II, pag. 79.

Digitized by Google

derale, uno dei suoi più importanti principî.

L'art. 121 (riformato) (1) ammette e disciplina il diritto di iniziativa da parte del popolo in materia costituzionale, per ottenere cioè la riforma parziale della costituzione, in modo così ampio e democratico, che il popolo svizzero può, in fatto, giovarsi di esso per far valere il suo diritto di iniziativa anche in materia di legislazione ordinaria, e per legiferare direttamente come meglio gli piace, ancora più agevolmente che non il popolo americano.

Questo articolo stabilisce che cinquantamila cittadini aventi diritto di voto possono richiedere l'adottamento, l'abrogazione o la modificazione di dati articoli della Costituzione federale. La domanda può essere presentata o come proposta generale, o come progetto già elaborato. Nel primo caso, se le Camere federali sono d'accordo, esse devono provvedere alla revisione nel senso do-

(1) Si noti che in molte riproduzioni della Costituzione federale che si leggono nei libri che trattano della Svizzera, l'art. 121 è riportato nella forma che aveva prima del 1891, e con ciò la Costituzione appare mutilata d'una delle sue più notevoli conquiste democratiche. Così, per esempio, nel bel libro di Ettore Ciccotti *Attraverso la Svizzera* è riportata in calce la Costituzione federale quale era prima della modificazione del 1891. Lo stesso si dica della Costituzione riportata ed esaminata nell'*Instruction civique* di Numa Droz, giacchè questo libro fu scritto prima della revisione del 1891.

Digitized by Google

mandato, e sottoporre la revisione stessa al popolo e agli Stati per l'accettazione o per il rifiuto; se le Camere federali non sono d'accordo per fare la revisione, la questione se la revisione deve farsi sarà sottoposta alla votazione popolare, e, quando la maggioranza dei votanti si sia pronunciata affermativamente, l'Assemblea federale deve uniformarsi alla decisione popolare e procedere alla revisione. Nel secondo caso, quando cioè la domanda di revisione è messa innanzi in forma di progetto già elaborato, o l'Assemblea federale vi aderisce, e allora il progetto stesso viene sottoposto al popolo e agli Stati per l'accettazione o per il rifiuto, o l'Assemblea federale non aderisce al progetto, e allora può fare essa medesima un proprio progetto, oppure proporre il rigetto di quello che fu presentato e sottoporre alla votazione del popolo e degli Stati il suo progetto o la sua proposta di rifiuto insieme colla rispettiva domanda d'iniziativa.

E' chiaro che con queste disposizioni della Costituzione federale svizzera è assicurato al popolo il diritto di legiferare direttamente, perchè le leggi invece di scendere dall'alto al basso, dai governanti sui governati, senza che questi abbiano nessun mezzo per opporvisi, salgono dal basso all'alto, partono dalla massa, perfino sotto forma di progetto elaborato in tutti i suoi particolari, e s'impongono ai governanti.

Digitized by Google

Ma dove la distinzione tra il diritto d'iniziativa in materia di legislazione ordinaria, e quello di revisione costituzionale, è formulata nettamente e con tutto rigore scientifico, si è in quei Cantoni svizzeri che hanno riformata di recente la loro costituzione introducendovi tutti i postulati della moderna democrazia.

Tale, per esempio, il Cantone Ticino, che citiamo tanto più volontieri perchè abitato da una razza italiana, la quale ha saputo conquistare e mettere in pratica tutte le più avanzate riforme democratiche. La costituzione del 1892 mentre regola agli art. 25 e seguenti il diritto di revisione da parte del popolo della costituzione, stabilisce all'art. 10 che « il diritto d'iniziativa in materia legislativa » spetta anche al popolo, e determina che « l'iniziativa popolare è il diritto di proporre al Gran Consiglio l'accettazione, l'elaborazione, la modificazione o l'abrogazione di una legge o di un decreto legislativo » mediante domanda che « deve essere firmata da almeno cinquemila cittadini attivi ».

Così, adunque, il popolo che dapprima può esercitare, come in America, il diritto di iniziativa nella legislazione ordinaria, solo mediante un giro alquanto tortuoso, giovandosi cioè del diritto di revisione costituzionale, e introducendo nella Costituzione leggi speciali o prescrizioni ai poteri legislativi di legiferare in un dato senso, conquista finalmente,

Digitized by Google

nelle forme democratiche più moderne, esplicitamente il diritto di iniziativa in materia legislativa, ossia il diritto di fare le leggi che la maggioranza effettivamente vuole.

A questo punto, noi possiamo agevolmente constatare come il governo a « classe politica », la cui esistenza fu additata dal Mosca in tutti gli aspetti politici, dalle monarchie assolute agli Stati parlamentari, venga sradicato dalla democrazia diretta. Nei paesi dove esistono gli istituti di cui abbiamo parlato e specialmente il *referendum* e il diritto di iniziativa non si può più dire che « alla direzione della cosa pubblica vi è una minoranza di persone influenti di cui la maggioranza subisce, di buono o mal grado, la direzione » (1); è, invece, la maggioranza, che con mezzi diretti e indiretti, imprime alla cosa pubblica il proprio impulso; e gli enti in cui esteriormente s' incarna lo Stato — governo, assemblee legislative ecc. — non sono che i timidi e docili servitori di questo impulso che parte dalla maggioranza popolare. La vecchia teoria della sovranità popolare proclamata da Rousseau, che, davanti all'esempio degli Stati puramente parlamentari, sembrava diventata un vieto dottrinarismo, ritorna, in presenza degli Stati a democrazia diretta, ad essere perfettamente vera.

(1) Mosca — *Elementi* ecc., pag. 61.

Digitized by Google

* * *

Gli istituti, di cui abbiamo parlato, hanno il loro coronamento nel diritto di revisione, valle a dire nella facoltà concessa al popolo di modificare a suo beneplacito la Costituzione fondamentale dello Stato.

Degli Stati ordinati a monarchia il Belgio ammette formalmente questo diritto. L'art. 131 della Costituzione belga stabilisce, infatti, che il potere legislativo ha diritto di dichiarare che è il caso di procedere alla revisione di una disposizione costituzionale; dopo questa dichiarazione le Camere devono essere rinnovate, e le nuove, di comune accordo col re, deliberano sui punti sottomessi alla revisione; due terzi almeno dei membri devono essere presenti, e l'emendamento deve raccogliere i due terzi dei voti.

Ma è chiaro che queste disposizioni dello Statuto belga non potranno mai avere un'efficacia profondamente innovatrice, stante specialmente il necessario accordo col re per introdurre le modificazioni. Non solo, infatti, questo accordo implica il perenne mantenimento della forma monarchica, ma essendo il re il rappresentante più alto degli interessi della « classe politica » e di quelli speciali della dinastia, è evidente che il consenso del re alle modificazioni da farsi alla Costituzione importa che nessuna modificazione so-

Digitized by Google

stanziale — la quale, vale a dire, ferisca gli interessi della classe politica medesima, o della dinastia — potrà mai compiersi; almeno quando non si manifesti una pressione rivoluzionaria, ciò che, come fu spesso avvertito, rendeva conseguibili le riforme nel senso voluto dal popolo, anche sotto le monarchie assolute.

Nella Repubblica francese troviamo già un notevole progresso: la maggioranza assoluta delle due Camere, riunite in Congresso, è sufficiente per compiere una revisione della Costituzione.

In America per quanto riguarda la Costituzione federale, vi sono (secondo l'art. 5) due metodi per proporre le modificazioni, e due metodi per adottarle. Per quanto concerne la proposta di modificazione, il Congresso, mediante un voto di due terzi in ciascuna Camera, può preparare e proporre gli emendamenti; ovvero le assemblee legislative di due terzi degli Stati possono invitare il Congresso (che deve obbedire) a convocare una Convenzione costituzionale, la quale deve redigere gli emendamenti. Per quanto concerne l'adozione degli emendamenti redatti, nell'una o nell'altra maniera, vi sono altri due metodi a scelta del Congresso; e cioè sottoporre gli emendamenti proposti alle assemblee legislative degli Stati, ovvero sottoporli a Convenzioni appositamente nominate nei diversi Stati. Nell'un caso e nell'altro gli

Digitized by Google

emendamenti devono essere approvati da tre quarti delle assemblee o delle Convenzioni (1).

Per quanto riguarda la revisione della Costituzione nei singoli Stati della Confederazione Nord-americana, abbiamo veduto, parlando del diritto d'iniziativa, quali sono le disposizioni che la regolano: la proposta di modificazione parte in generale dalle assemblee legislative e deve essere sottoposta al popolo; ovvero, si interroga ad ogni periodo determinato il popolo, se intende modificare la Costituzione.

Ma il paese nel quale il diritto di revisione è formulato esplicitamente nel modo più democratico è certamente la Svizzera. Secondo la Costituzione federale (art. 120) quando 50.000 cittadini domandano la riforma *totale* della Costituzione, la questione «se la riforma abbia o no ad aver luogo» è sottoposta al popolo. Se la maggioranza risponde affermativamente, i due Consigli vengono rinnovati, e le nuove Camere pongono mano alla riforma totale.

Quanto alla revisione *parziale* della Costituzione svizzera abbiamo già visto quali sono le disposizioni (le quali sono riprodotte, press'a poco nell'istesso tenore, anche nelle Costituzioni dei Cantoni più democratici, come il Ticino) che regolano l'esercizio di questo di-

(1) Bryce — *Op. cit.*, Vol. 1, Chap., XXXII.



Digitized by Google

ritto popolare. Esse sono ancora più ossequenti alla sovranità popolare di quelle che regolano la riforma totale; poichè è una stessa frazione di popolo, una parte della massa, la quale può elaborare un progetto particolareggiato e farlo adottare. E quando si pensi che, mediante revisioni parziali, una Costituzione può venire totalmente riformata, e che poche revisioni parziali bastano per trasformarne interamente lo spirito, si converrà che in Isvizzera è veramente la massa popolare, e non una piccola « classe politica » che tiene in mano la somma delle cose dello Stato e che lo domina fino a plasmarlo, o a trasformarne la foggia a suo beneplacito.

Si rifletta ora alla profonda diversità che questo diritto di revisione (specialmente se formulato secondo il sistema svizzero) segna tra gli Stati di vecchio tipo e quelli di carattere moderno.

Nello Statuto italiano, per esempio, si legge questo preambolo: « di nostra certa scienza, regia autorità, avuto il parere del nostro consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge Fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, quanto segue » ecc. La legge è perpetua; e quindi, legalmente, nessuna modificazione potrebbe esservi introdotta. Lo Stato italiano è di conseguenza fondato sull'immobilismo.

Negli Stati che sono, in tal modo, fondati

Digitized by Google

sopra una base immobilista, in cui la Costituzione non prevede nessun mezzo per essere modificata, la stessa legge fondamentale rappresenta un enorme macigno che sbarra la via ad ogni progresso legale, ad ogni nuova manifestazione della volontà popolare oltrepassante o contraddicente la legge fondamentale medesima. Una tale estrinsecazione della volontà popolare non può aver luogo, in questi Stati, in modo legale; e non potrebbe operarsi che mediante una rivoluzione o una agitazione rivoluzionaria.

Ma negli Stati in cui la possibilità di mutare la costituzione è prevista e concessa al popolo dalla Costituzione medesima, la base di immobilismo, la barriera ad ogni novella manifestazione della volontà popolare, viene tolta di mezzo. Quel mutamento nelle forme statutarie che negli Stati a tipo immobilista non si può ottenere se non col mezzo straordinario della rivoluzione o della agitazione rivoluzionaria, diventa ottenibile in forma tutt'affatto normale e legale. E siccome il mutamento della legge fondamentale dello Stato costituisce ciò che noi (abituati agli ordinamenti politici a tipo immobilista) chiamiamo rivoluzione; così si può dire che le democrazie nelle quali è affidato al popolo il diritto di revisione hanno legalizzata la rivoluzione.

Ma legalizzare la rivoluzione — nel senso di mutamento della legge fondamentale dello

Digitized by Google

Stato — significa renderla inutile nel senso di distruzione violenta di una forma di governo. Infatti, la volontà popolare non ha più bisogno di usare questo mezzo estremo per passare oltre le barriere d'una costituzione esistente, quando questa stessa costituzione le offre un modo normale, legale, pacifico per farsi valere pur contro la costituzione medesima.

Perciò il D.r von Holst (1) nota giustamente che il principio della sovranità diretta del popolo applicato costantemente e completamente, è stato un ostacolo alle tendenze rivoluzionarie in America, perchè ha offerto un mezzo legale e pacifico di compiere i cangiamenti politici ed economici, e ha abituato il popolo ad avere, per le decisioni, della maggioranza, il rispetto che è condizione essenziale per il successo dei governi popolari.

* * *

Non abbiamo parlato di due istituzioni che pure sono, o accennano ad essere, parte importante nella democrazia moderna: vogliamo dire la rappresentanza proporzionale e la nazione armata.

Per quanto riguarda la prima, non si può ancora dire che essa faccia parte di fatto

(1) *Costitutional Law of the United States*, § 90.

Digitized by Google

delle istituzioni della democrazia moderna: esiste bensì in molti Cantoni della Svizzera, ma nel 1900 cadde l'iniziativa popolare tendente ad introdurre la rappresentanza proporzionale nelle elezioni dell'Assembla federale. Pure è certo che le democrazie moderne tendono all'adozione di questo principio che, mirando a dare a tutti i partiti la rappresentanza che loro spetta, e a fare delle assemblee legislative l'esatto specchio della situazione politica del paese, è di pura equità; (1) e che, riducendo l'impero delle maggioranze, dà maggiore mobilità all'ordinamento dello Stato e permette alle mutazioni della volontà popolare di riflettersi, in tutte le loro graduazioni, nelle Camere dei rappresentanti.

Osserviamo però che la rappresentanza proporzionale, che costituisce una questione essenziale nei governi puramente parlamentari, perde alquanto della sua importanza in quelli a democrazia diretta, nei quali alla questione della rigorosamente esatta rispondenza delle Assemblee alla situazione dei partiti nel paese, toglie valore il fatto che il popolo può sempre riprendere esso in esame le deliberazioni prese dall'Assemblea medesima e pronunciare su questa il suo giudizio supremo ed inappellabile.

Quanto alla nazione armata ci porterebbe

(1) Cfr. G. Rensi. — *Per il sistema del quoziente*, in *Critica Sociale*, 1° Settembre 1897.

Digitized by Google

troppo in lungo a parlarne qui *ex professo*. (1) Ci basti il dire che da quanto abbiamo scritto più sopra circa l'esercito permanente risulta che la nazione armata, mediante la quale la forza materiale viene sottratta allo incontrollato arbitrio e all'assoluta disposizione del governo per essere affidata ai cittadini, è la base di fatto sulla quale soltanto possono rimanere saldamente assise le libertà. Le democrazie dirette (abbiamo detto) costituiscono la forma di governo veramente nuova perchè la *vis* politica anzichè essere ristretta in una piccola classe è diffusa in tutta la massa. Parallela a tale diffusione nella massa della *vis* politica (perchè questa sia efficiente ed attiva) dev'essere la diffusione della forza materiale; la quale quindi nelle democrazie moderne più perfezionate accompagna il movimento di diffusione della facoltà di prender parte diretta al governo, e come questa si estende a tutti i cittadini, così a tutti i cittadini si estende l'uso della forza materiale.

Osserveremo ancora che oramai l'opposizione che si fa alla nazione armata non ha più che due motivi: quello del timore appunto di veder sottratta la base materiale al predominio della «classe politica», motivo energicamente espresso nelle parole del

(1) Cfr. G. Rensi — *Una Repubblica Italiana* (Edizione della *Critica Sociale*) 1899, pag. 8 e seg.

Digitized by Google

Mosca che abbiamo ricordato parlando dell'esercito permanente: e quello, più specialmente dinastico, di giovarsi dell'esercito permanente, come di sostegno della monarchia, di base di alleanze con altri sovrani, di stromento di imprese estere. Imperocchè è provato che, dal punto di vista difensivo, nessun esercito vale la nazione armata.

Giovanni von Bloch, il celebre e competentissimo autore della grande opera « La Guerra », la quale mosse (si dice) Nicolò II a promuovere la conferenza dell'Aja, mette in luce chiaramente questa verità in un articolo intorno al conflitto anglo-boero, pubblicato sulla *Deutsche Revue* del giugno del 1901. (1)

Egli nota come, in primo luogo, la guerra anglo-boera dimostri che è vano sperare nella superiorità di un esercito bene addestrato e ottimamente disciplinato: infatti i volontari inglesi e boeri hanno fatto miglior prova delle truppe da lungo tempo sotto le bandiere.

Inoltre, la campagna sud-africana prova all'evidenza che, date le armi moderne, non è più possibile precisare le forze nè le posizioni del nemico, sia per le condizioni determinate dalle recenti invenzioni, sia perchè è impossibile dare a enormi eserciti unità di azione. Constatata la forza di resistenza che

(1) Riassunto dalla *Minerva*, 9 Giugno 1901.

Digitized by Google

può spiegare un piccolo popolo valoroso contro un'enorme massa militare, bisogna concludere, che la mobilitazione di un grande esercito non raggiungerà mai lo scopo, perchè prima di aver conseguito alcun risultato, le forze politiche ed economiche del paese saranno completamente esauste.

Il Bloch inoltre constata come le varie fasi della guerra anglo-boera abbiano confermato la verità della tesi da lui sostenuta nel secondo volume della « Guerra », e cioè che la guerra offensiva è divenuta pressochè impossibile.

Infatti, nella prima fase, i boeri assalirono con forze preponderanti gli inglesi e l'assalto fallì. Nella seconda fase, gli inglesi, che frattanto avevano ottenuto una notevole superiorità numerica, assalirono alla lor volta, ma senza risultato. Nella terza fase, mediante una strabocchevole superiorità di forze (poichè gli inglesi si trovarono ad essere, rispetto ai boeri, nel rapporto di 7 ad 1) gli inglesi poterono, con gravi difficoltà e gravi perdite, costringere i boeri a ritirarsi dalle loro posizioni, ma senza infligger loro perdite notevoli di uomini o d'armi. E attualmente i boeri ridotti a 15,000 tengono ancora il campo contro più di 250,000 inglesi, i quali, fuori delle città fortificate non sono riusciti ad imporsi definitivamente al paese che essi proclamano conquistato. Questa quarta fase dimostra a meraviglia la immensa potenza della

Digitized by Google

guerra difensiva e la grande impotenza di quella offensiva.

Le ragioni principali di questo fatto sono, specialmente (rileva il Bloch), le seguenti: la polvere senza fumo che rende invisibile il manipolo accampato nelle trincee; e la rapida costruzione di trinceramenti i quali porgono alle truppe la più efficace difesa contro il cannoneggiamento e la fucileria. Le trincee hanno reso inutile la cavalleria; e quanto all'artiglieria, è provato che i cannoni della difesa hanno una immensa superiorità su quelli dell'assalitore. Basterà ricordare che a Paardeberg, i 4000 uomini di Cronje, trincerati in modo meraviglioso, rimasero per dieci giorni, chiusi in uno spazio piccolissimo, sotto il fuoco di cento cannoni da campo e di marina, alcuni dei quali caricati con 40 chilogrammi di liddite. Eppure quando Cronje si arrese, per fame, i suoi morti e feriti non erano che 179.

Gli assalti di fronte degli inglesi contro i boeri riuscirono, adunque, quasi sempre vani. L'unico mezzo col quale gli inglesi ottennero qualche successo furono i movimenti di accerchiamento. Ma questi non sarebbero possibili in una guerra europea, prima di tutto perchè nessun esercito potrebbe mantenere rispetto al nemico la superiorità numerica che hanno nel Sud-Africa gli inglesi rispetto ai boeri; poi perchè per i movimenti aggiranti occorre un terreno quasi deserto,

Digitized by Google

mentre in Europa, grazie alle fortificazioni che si trovano in tutti i confini, un esercito, anche numericamente inferiore, potrebbe prendere posizioni tali da render vano ogni tentativo di accerchiamento.

Le conclusioni a cui viene il Bloch, sono le seguenti: in una guerra avvenire la decisione non potrà assolutamente essere rapida. Se, per esempio, i tedeschi, in guerra coi francesi, riuscissero a rompere la linea di difesa di questi, si troverebbero di fronte ai milioni di soldati di riserva di cui dispone la Francia; e tra questi, vi sarebbe certamente una piccola frazione pari in valore ai boeri, che divisa in piccola schiera continuerebbe, come fanno i boeri, a lottare disperatamente, molestando il nemico, catturando distaccamenti isolati, interrompendo le comunicazioni ferroviarie e telegrafiche; e, prolungando così la campagna in modo da produrre perturbamenti economici tanto disastrosi, che il vincitore stesso dovrà piegarsi alla pace.

Nelle presenti condizioni degli stromenti e dei metodi di guerra, una lotta con esito decisivo fra le Potenze europee è dunque semplicemente impossibile.

Questa conclusione a cui viene un osservatore attento e competente come il Bloch autorizza noi, alla nostra volta, a concludere che la nazione armata serve alla difesa meglio che l'esercito stanziale, e che l'opposi-

Digitized by Google

zione che ad essa si muove non ha per ragione se non il fatto che essa non si presta, come l'esercito nazionale, a sostenere il predominio della « classe politica » e a compiere alleanze od intraprese dinastiche.

***

Chiudiamo questo capitolo con uno specchio dei diritti popolari, quali esistono attualmente nei varii Cantoni svizzeri, da cui appariscono in tutta la loro pienezza le basi costituzionali e legali che garantiscono al popolo il suo concorso nell'opera della legislazione.

Zurigo possiede l'iniziativa in materia legislativa e costituzionale dal 1869; il numero di elettori richiesto per l'esercizio di questo diritto è di 5000; la prima iniziativa si applica alle leggi e ai decreti. A Zurigo esiste inoltre il *referendum* obbligatorio sotto il quale devono passare le leggi, i trattati, i decreti.

Berna possiede l'iniziativa in materia legislativa e costituzionale (la prima applicabile alle leggi e ai decreti), dal 1893; per la prima occorrono 15.000, per la seconda 12.000 elettori. Il Cantone possiede anche il *referendum* obbligatorio per le leggi e per gli oggetti finanziari.

Lucerna possiede l'iniziativa in materia costituzionale dal 1863, esercitabile su do-

Digitized by Google

manda di 5000 elettori. Lo stesso numero occorre per il *referendum* facoltativo sulle leggi e i trattati introdotto nel 1875.

Uri (cantone a *landsgemeinde*) ha l'iniziativa in materia costituzionale dal 1888; il numero degli elettori richiesto per esercitarla è di 50. Per l'iniziativa in materia legislativa introdotta pure nel 1888 per le proposte di legge, basta la domanda di un solo cittadino. Esiste dal 1888 il *referendum* facoltativo, promovibile su domanda di 20 cittadini, per i regolamenti e i decreti; e, da tempo immemorabile, il *referendum* obbligatorio per le leggi, i trattati, e gli oggetti finanziari.

Svitto possiede dal 1848 l'iniziativa in materia costituzionale, su domanda di 2000 cittadini; e dal 1876 quella in materia legislativa circa le leggi propriamente dette soltanto, pure su domanda di 2000 elettori. Lo stesso numero è richiesto per il *referendum* facoltativo circa i trattati, i decreti, e i regolamenti, introdotto nel 1876, nel quale anno fu pure introdotto il *referendum* obbligatorio per le leggi, i regolamenti e gli oggetti finanziari.

L'Alto Untervaldo (Cantone a *landsgemeinde*) possiede, dal 1867, l iniziativa in materia costituzionale, su domanda di 500 cittadini; pure dal 1867, su domanda d'un sol cittadino, quella in materia legislativa riguardo le proposte di legge; dall'istesso anno,

Digitized by Google

su domanda di 400 cittadini, il *referendum* facoltativo sulle leggi e decreti elaborati dal Gran Consiglio per delegazione di potere; e da tempo immemorabile, il *referendum* obbligatorio sulle leggi, decreti, e questioni finanziarie.

Il Basso Untervaldo (Cantone a *landsgemeinde*) possiede l'iniziativa in materia costituzionale su domanda di 800 cittadini, dal 1877; dall'istesso anno, su domanda d'un elettore, l'iniziativa in materia legislativa, concernente le proposte di legge; da tempo immemorabile, il *referendum* obbligatorio per le leggi e le proposte di legge.

Glarona (Cantone a *landsgemeinde*) possiede, da tempo immemorabile, l'iniziativa in materia costituzionale, quella in materia legislativa (quest'ultima per le proposte di legge; entrambe su domanda d'un solo cittadino) e il *referendum* obbligatorio circa le leggi, i trattati, e le questioni finanziarie.

Zugo ha dal 1873 l'iniziativa in materia costituzionale su domanda di 1000 elettori; dal 1894 quella in materia legislativa, su domanda di 800, applicabile alle leggi e ai decreti; e dal 1873, il *referendum* facoltativo, promovibile mediante 500 firme e applicabile alle leggi, ai trattati e agli oggetti finanziari.

Friburgo possiede soltanto l'iniziativa in materia costituzionale, dal 1857, sopra domanda di 6000 cittadini.

Digitized by Google

Soletta ha dal 1856 l'iniziativa in materia costituzionale, su domanda di 3000 elettori; dal 1875, quella in materia legislativa, applicabile alle leggi e ai decreti, su domanda di 2000 cittadini; e pure dal 1875 il *referendum* obbligatorio sulle leggi, trattati, decreti e oggetti finanziari.

Basilea-Città possiede dal 1875 l'iniziativa in materia costituzionale e legislativa (leggi e decreti) e il *referendum* facoltativo (leggi e decreti), sempre su domanda di 1000 elettori. Dal 1875 pure il *referendum* obbligatorio per le leggi e decreti elaborati in seguito a una domanda di iniziativa.

Basilea-Campagna possiede l'iniziativa in materia costituzionale, dal 1863, e quella in materia legislativa (leggi, decreti, regolamenti) dal 1892, entrambe su domanda di 1500 cittadini; e, dal 1863, il *referendum* obbligatorio per le leggi, decreti, trattati.

Sciaffusa possiede dal 1876 l'iniziativa in materia costituzionale e legislativa ( per le leggi propriamente dette soltanto) su domanda di 1000 elettori; e, dal 1895, il *referendum* obbligatorio per le leggi, decreti, e oggetti finanziari.

Appenzello-Esterno (Cantone a *landsgemeinde*) possiede dal 1876 l'iniziativa in materia costituzionale e legislativa (leggi soltanto) esperibile su domanda di un numero di elettori uguale a quello dei membri del Gran Consiglio (70); e il *referendum* obbli-

Digitized by Google

gatorio per le leggi, i trattati, e gli oggetti finanziari.

Appenzello-Interno (Cantone a *landsgemeinde*) possiede, da tempo immemorabile la iniziativa in materia costituzionale e legislativa (leggi soltanto) su domanda entrambe di un solo cittadino; e il *referendum* obbligatorio per le leggi.

S. Gallo ha l'iniziativa costituzionale dal 1861 su domanda di 10.000 elettori; quella legislativa (leggi e decreti) dal 1890 su domanda di 4000; e pure dal 1890 e su domanda di 4000 cittadini il *referendum* facoltativo per le leggi e i decreti.

I Grigioni possiedono dal 1880 l'iniziativa in materia costituzionale su domanda di 5000 elettori; dal 1892 quella in materia legislativa per le leggi, i decreti e i regolamenti su domanda di 3000 elettori; dal 1880, su domanda pure di 3000, il *referendum* facoltativo per i regolamenti e i decreti, e dal 1852 quello obbligatorio per le leggi, i trattati, i decreti e gli oggetti finanziari.

Argovia possiede l'iniziativa costituzionale dal 1885, e quella legislativa (leggi soltanto) dal 1852, su domanda entrambe di 5000 cittadini; e dal 1885 il *referendum* obbligatorio per le leggi e gli oggetti finanziari.

Turgovia possiede dal 1869 e su domanda di 2.500 elettori l'iniziativa costituzionale e legislativa (leggi e decreti); e il *referendum*

Digitized by Google

obbligatorio per le leggi, i trattati e gli oggetti finanziari.

Il Ticino possiede l'iniziativa in materia costituzionale, su domanda di 7000 cittadini, dal 1875; quella in materia legislativa (per le leggi e i decreti) dal 1892 su domanda di 5000 elettori; dal 1883 su domanda di 5000 elettori il *referendum* facoltativo per le leggi e i decreti, esteso poscia nel 1892 agli oggetti finanziari.

Vaud possiede, su domanda di 6000 elettori, l'iniziativa costituzionale dal 1885, e quella legislativa (per le proposte di legge) dal 1861; dal 1885 il *referendum* facoltativo per le leggi e i decreti, e dal 1861 quello obbligatorio per le questioni finanziarie.

Il Vallese possiede dal 1852 l'iniziativa in materia costituzionale su domanda di 6000 cittadini e il *referendum* obbligatorio su questioni finanziarie.

Neuchâtel possiede l'iniziativa costituzionale dal 1848, quella legislativa (leggi e decreti) dal 1882, entrambe su domanda di 3000 elettori; e dal 1879, su domanda d'ugual numero, il *referendum* facoltativo per le leggi e i decreti.

Ginevra possiede dal 1891, su domanda di 2500 elettori l'iniziativa in materia costituzionale e legislativa (leggi e decreti); e dal 1879 su domanda di 3.500 elettori il *referendum* facoltativo per le leggi, i decreti e gli oggetti finanziari.

Digitized by Google

Da questo quadro, meglio che da qualsiasi ragionamento, appare l'abisso enorme e insuperabile che divide i paesi monarchico-rappresentativi, come l'Italia, e quelli nei quali fiorisce pienamente la democrazia moderna; e l'assurdo di pensare alla possibilità di unire insieme i due capi delle istituzioni che dominano nei primi e di quelle che reggono i secondi.

Eppure è soltanto in questi ultimi, e mediante le istituzioni che abbiamo in essi riscontrate, che la sovranità popolare ha la sua intera espansione e la sua attuazione completa.



Digitized by Google

Digitized by Google

## Capitolo VII.

# La sovranità popolare.

Digitized by Google

Digitized by Google

La moderna democrazia diretta, funzionante col mezzo degli istituti di cui abbiamo parlato, attua pienamente il concetto della sovranità popolare. Davanti ad essa s'arrestano le acute considerazioni del Mosca intese a sostenere che in tutti gli ordinamenti politici la piccola classe dei governanti comanda di fatto alla grande classe dei governati. E se si comprende come una siffatta generalizzazione si sia stabilita nel pensiero dell'illustre professore dell' Università di Torino di fronte allo spettacolo degli Stati puramente parlamentari, e specialmente di fronte alla vita dello Stato italiano; si deve anche riconoscere che quella generalizzazione perde ogni valore in presenza degli Stati ordinati nelle forme democratiche moderne, come l'America e la Svizzera.

Un popolo è governato da una classe politica quando, come avviene nelle monarchie

Digitized by Google

assolute o negli Stati puramente parlamentari, l'elaborazione delle leggi — ossia delle restrinzioni imposte all'attività individuale — avviene in seno a quella classe; e da essa discendono poscia sulla massa, la quale è costretta a subirle.

Questo fenomeno — ha osservato giustamente il Mosca — si avverte, come nelle monarchie assolute così nei regimi puramente parlamentari. In questi, anche nell'ipotesi più favorevole che una Camera di rappresentanti sia riuscita a concentrare in sè, come in Inghilterra, tutto il potere, vi è sempre una distinzione netta tra il Governo, rappresentato in questo caso dai deputati, e la massa del popolo che costituisce i sudditi, i governati. Le leggi si elaborano all'infuori e al disopra del popolo, dal governo (cioè, nell'ipotesi, dalla Camera dei deputati) e discendono da questa imperativamente sul popolo.

Abbiamo dimostrato come l'elezione dei deputati sia lontana dal garantire la sincera manifestazione della volontà popolare. Che questa volontà non possa estrinsecarsi mediante i Parlamenti se ne ha una prova di fatto nella circostanza delle frequenti reiezioni da parte del popolo, nei paesi dove esiste il *referendum*, di leggi approvate dall'Assemblea dei rappresentanti. Ciò prova che, in questi casi, se il *referendum* non esistesse, il popolo avrebbe *subìto* una legge la

Digitized by Google

quale non era meno contraria alla sua volontà per essere stata votata da un'Assemblea di eletti dal popolo stesso.

Un popolo invece si governa da sè quando esso, anzichè doverle senz'altro subirle, può accettare o respingere le leggi elaborate dagli enti che incarnano il governo, e quando le leggi anzichè avere sempre il loro germe in questi enti possono averlo anche nella massa.

Ciò si ottiene mediante il *referendum* e il diritto popolare d'iniziativa in materia legislativa e costituzionale.

Ora ci domandiamo: è possibile che anche attraverso il *referendum* e l'iniziativa si faccia sentire la predominanza politica della classe dirigente sulla massa, e che continui a manifestarsi il governo dei pochi sui molti?

E rispondiamo: no, non è possibile.

Basta, per accertarsene, pensare un momento a quanto accade quando alla massa popolare viene sottoposta per la votazione una legge, confrontandolo con quanto accade quando alla massa viene invece presentata una persona per l'elezione.

Quest'ultimo mezzo è l'unico canale aperto alla manifestazione della volontà popolare nei regimi puramente rappresentativi. Ma, che cosa accade quando questo mezzo viene messo in azione?

Accade che la «classe politica» riesce sempre ad avere e a conservare la sua pre-

Digitized by Google

valenza. E', per la maggior parte, da questa classe — cioè, attualmente, dall'alta e dalla media borghesia — che escono i candidati ai vari uffici pubblici elettivi, anche perchè questa classe ha il monopolio della coltura. La massa, nelle elezioni, si trova costantemente davanti, per la scelta, candidati uscenti dalla « classe politica »; e anche quando con essi concorrono candidati non uscenti da questa classe i primi hanno sempre di gran lunga maggiore probabilità di vittoria, sia per i maggiori mezzi finanziari, sia per l'ascendente personale che in grazia della loro situazione economica esercitano sulla massa, sia infine anche per una specie di tendenza atavica all'obbedienza che, almeno in molti luoghi, trascina la massa a votare per la persona la cui famiglia ha da tempo immemorabile esercitato la supremazia nel luogo; per cui, molte volte, l'antica supremazia feudale non fa che cangiarsi, passando da una generazione all'altra, in supremazia elettorale. (1) Il Mosca nota acutamente che anche la funzione di deputato tende a diventare ereditaria. « Bisogna osservare (egli scrive) che riescono quasi sempre eletti coloro che posseggono le forze politiche che abbiamo già enumerate e che spessissimo sono ereditarie. Difatti, nel Parlamento inglese ed an-

(1) Vedine un esempio nel bellissimo romanzo del De Roberto, *I Viceré*.

Digitized by Google

che in quelli francese ed italiano vediamo frequentemente sedere i figli, i fratelli, i nipoti e i generi di deputati ed ex-deputati ». (2)

Finalmente, mediante l'elezione, la « classe politica » riesce sempre a mantenere il suo predominio per un'altra ragione già adombrata: essa presenta all'elezione un uomo, cioè un complesso di idee, di tendenze, di preconcetti che sono patrimonio comune della classe. La massa lo elegge perchè promette, per esempio, una ferrovia, una strada, o anche un dato voto in una determinata circostanza. Ma eleggendolo per queste ragioni la massa elegge tutto l'uomo con tutte le sue idee, i suoi preconcetti, le sue tendenze. Quand'anche la volontà della massa riesca a prevalere per quel determinato caso, cioè nell'ottenere la ferrovia, la strada, ecc., si troverà contraddetta dall'opera del suo eletto in mille altri casi non previamente chiariti, nei quali egli seguirà una condotta conforme all'interesse della classe e contraria alla volontà della maggioranza della massa. Eppure questa nelle nuove elezioni si troverà forse decisa a rinominarlo ancora per riuscire a far prevalere la sua volontà sopra uno o pochi soli punti, fatti oggetto di programma elettorale da parte del candidato; e andrà in-

(2) Mosca — *Elementi, ecc.*, pag. 75.

Digitized by Google

contro in tal modo ai medesimi inconvenienti di prima.

Si paragoni questa situazione di cose con quanto accade quando alla massa viene sottoposta una disposizione di legge, o che tale disposizione sia stata elaborata dal governo (*referendum*), o che sia stata elaborata e presentata da una frazione dalla massa medesima (iniziativa).

In tal caso la massa deve non più eleggere una persona, ma votare sopra una cosa. Si tratterà, per esempio, di accettare o respingere un progetto di codice civile, di votare per l'esercizio di Stato o per la cessione a una compagnia privata di una ferrovia, di approvare o rifiutare una tassa o una legge di polizia dei pubblici esercizî. In questo caso, non è più, in primo luogo, possibile nessuna confusione: non avviene più, cioè, come accade quando la massa è chiamata ad eleggere una persona che essa elegga in questa tutto un complesso di idee, di tendenze, di pregiudizî, la cui azione sfugge quasi totalmente al controllo della massa e agisce indipendentemente da questa una volta che la persona è stata eletta. Il giudizio, invece, verte sopra una sola e determinata questione: e di fronte ad essa ciascun cittadino emette il giudizio che gli pare più opportuno.

In secondo luogo, nessun ascendente personale — quell'ascendente famigliare, economico, intellettuale per cui un uomo, apparte-

Digitized by Google

nente alla classe politica dirigente, ha mille probabilità di imporsi alla massa — è possibile. Si tratta di una questione astratta; non d'una persona; e quindi la visione del proprio interesse appare nitidamente a ciascuno, non offuscata da considerazioni estranee o da errori, e a norma di tale visione ciascuno emette il suo voto.

Finalmente, tutti gli altri mezzi con cui, trattandosi di elezioni di persone, la «classe politica» riesce a dominare la massa — corruzioni, pressioni ecc. — vengono meno. Quando, per esempio, si presenti come candidato al Parlamento un proprietario fondiario, questi potrà essere eletto grazie, poniamo, alla promessa di votare per la costruzione d'una strada, o di emettere un voto contrario a un ministero inviso agli elettori; e oltre a ciò riuscirà ad essere eletto mediante la corruzione da lui esercitata, il suo ascendente personale ecc. Il deputato, nominato per queste ragioni e con tali mezzi, voterà bensì per la strada, voterà contro il ministero, ma voterà anche, presentandosi il caso, favorevolmente al dazio sul grano. La massa, quindi, grazie alla promessa della strada, del voto contro il ministero, e per opera dell'ascendente personale del candidato e della corruzione da lui esercitata, si troverà ad aver votato, in modo indiretto e assolutamente contro sua voglia, anche a favore del dazio

Digitized by Google

sul grano, il quale, per ipotesi, danneggia i suoi interessi e non è da essa voluto.

Ma si supponga ora che la questione stessa del dazio sul grano venga direttamente sottoposta alla massa. Come è possibile, in questo caso, che si esplichi il predominio della « classe politica » e il governo dei pochi sui molti? Ciascun cittadino vede quale è il suo interesse sopra quella sola questione precisa e diretta, e secondo quel suo interesse voterà senza che nè l'ascendente nè le suggestioni di chicchesia possano distornarnelo. Neppure la corruzione potrà aver presa: imperocchè mentre, trattandosi dell'elezione di una persona, l'elettore non ha quasi mai chiara e nitida dinanzi agli occhi l'intuizione di danneggiare i proprî interessi votando per quella persona, ha invece sempre chiarissima l'intuizione di danneggiare sè stesso votando, per esempio, un dazio sul grano, se questo gli aumenta il prezzo del pane, senza offrirgli altri compensi: la corruzione, quindi, che nel primo caso è facilissima, è, nel secondo quasi impossibile.

Mediante la democrazia diretta, adunque, il governo dei pochi sui molti è praticamente inattuabile.

Non vogliamo dire con ciò, si noti, che la lotta di classe non si manifesti nei paesi a democrazia diretta. Soltanto, in questi paesi, la classe socialmente predominante non può farsi un contrafforte dell'ordinamento poli-

Digitized by Google

tico, per rendersi più potente che in realtà non sia, e, mediante una legislazione di classe, cristallizzare il suo predominio per modo da rinforzarlo e perpetuarlo oltre quanto corrisponde alla sua potenzialità sociale effettiva. La democrazia diretta impedisce, insomma, che il predominio economico si converta in predominio politico, o, almeno, impedisce che il predominio politico della classe prevalente economicamente divenga esteso, continuato, efficace, serio. La democrazia diretta, permettendo alla massa di rovesciare tutte le leggi che non le vanno a genio, stabilisce e mantiene un terreno politico di uguaglianza e di neutralità nel quale le lotte di classe vengono combattute colle forze effettive di cui ciascuna classe dispone senza che ad esse si possano aggiungere le forze artificiali della politica e della legislazione.

Abbiamo, altrove (1), notato come in Isvizzera il partito socialista volga quasi esclusivamente la sua attività al campo economico: organizzazioni operaie, scioperi ecc. Ciò avviene appunto perchè nella Svizzera, paese a democrazia diretta, l'assetto politico e la legislazione non formano un *rempart* per la classe economicamente prevalente, ma costituiscono un campo aperto nel quale le lotte economiche si possono liberamente com-

(1) Cfr. G. Rensi — *Il Socialismo in Isvizzera* in *Critica Sociale* 16 Gennaio e 1° Febbraio 1901.

Digitized by Google

battere dalle varie classi che spiegano nella lotta le rispettive forze effettive, mediante le organizzazioni operaie, gli scioperi, i consorzi padronali, i *lock-outs*, senza che l'azione politica possa venir a perturbare l'opera di queste forze. E notavamo anche che un insigne statista svizzero, il Droz, osserva appunto come il *referendum* riuscisse ad impedire che il formarsi d'una classe economicamente potente in seguito al costituirsi della grande industria venisse a produrre una legislazione di classe.

« Era l'epoca (scrive il Droz (1)) in cui, sotto il regime della libertà di commercio e d'industria, si fondavano le grandi Società d'azionisti per lo sfruttamento delle ferrovie, della Banca, e degli altri rami dell'attività nazionale. Ne risultava uno sviluppo colossale della prosperità economica, ma anche uno stato di dipendenza più grande da parte dell'individuo, incapace di lottare da solo contro queste potenti organizzazioni. Così veniva a ricostituirsi una specie di feudalità. Essendo la divisione del lavoro spinta fino alle sue ultime conseguenze, veniva ad imporsi all'operaio una regolarità meccanica. Istintivamente il popolo cercava un correttivo e domandava alla legge di proteggere maggiormente l'individuo. Ma la legge chi la faceva?

(1) *Histoire Politique de la Suisse au XIX Siécle* in Seippel : *La Suisse au XIX Siécle*, Vol. I°, pag. 312-13.

Digitized by Google

I parlamenti sovrani. Una volta eletti i deputati il diritto degli elettori cessava. Per forza di cose, i parlamenti erano composti di avvocati, di grandi industriali, di ricchi proprietari, di uomini di finanza, i quali si intendevano tra loro come in famiglia. Era una nuova aristocrazia sostituita all'antica. Il rimedio consisteva nel dare al popolo non soltanto il potere costituente, ma anche il potere legislativo, e ciò mediante il *referendum*. »

In America, noi avvertiamo lo stesso fenomeno: vale a dire, la barriera insormontabile che la democrazia diretta oppone al formarsi di una legislazione di classe. Ecco che cosa dice in proposito l'autore che ha più largamente e profondamente studiato la presente situazione politica americana, il Bryce:

« Sarebbe dir poco l'affermare che non vi sono in America leggi, come le leggi di classe in Europa, le quali opprimono i poveri per salvaguardare gelosamente i piaceri e la tasca dei ricchi; giacchè in un paese dove i poveri sono da lungo tempo in maggioranza e hanno nelle loro mani il potere politico, è evidente che essi si sono fatti giustizia da sè medesimi. Ma si sarebbe potuto temere il pericolo contrario; i poveri avrebbero potuto prendere la loro rivincita contro i ricchi, far cadere su di questi tutto il peso delle imposte, e disprezzare, pretestando l'interesse delle masse, ciò che si chiama il diritto di

Digitized by Google

proprietà. Non soltanto la cosa non è stata tentata — ma non è stata quasi suggerita (se non, naturalmente, da parte dei socialisti d'Europa), e non ispira alcun serio timore. Niente nel meccanismo del governo potrebbe far più che ritardare per qualche tempo l'adozione di leggi di questo genere, se le masse le desiderassero. Ciò che lo impedisce è l'onestà e il senso comune dei cittadini in generale, i quali sono convinti che gli interessi di tutte le classi sono press'a poco i medesimi, e che la giustizia è il più grande di questi interessi. L'uguaglianza, la libera concorrenza, il campo libero per tutti, ogni incoraggiamento possibile al lavoro e ogni specie di garanzia per i frutti del lavoro: ecco quel che essi considerano come i principî evidenti della prosperità nazionale. » (1)

Queste parole del Bryce ci conducono ad un'altra considerazione. Negli Stati a democrazia diretta, se è impossibile per la classe economicamente più forte di emanare una legislazione di classe, oppressiva per i poveri, è quasi altrettanto impossibile per la classe operaia di ottenere, alla sua volta, una legislazione di classe, apertamente diretta cioè a distruggere il privilegio economico dei detentori dei mezzi di produzione. E si capisce perchè ciò avviene. La massa dei cittadini non si presenta divisa nettamente in due

(1) Bryce — *Op. cit.*, III°, 493.

Digitized by Google

classi: i poveri e i ricchi, i padroni e gli operai. Vi sono moltissime categorie intermediarie: i piccoli proprietari - coltivatori, gli artigiani, i piccoli commercianti ecc. i cui interessi non collimano con quelli d'una delle classi principali e divergono tra di loro. Su di ciascuna questione sottoposta al voto popolare, i suffragi dei cittadini appartenenti a queste classi e sottoclassi si intrecciano e si raggruppano, sopra ogni separazione di classe, per modo da essere praticamente impossibile che una misura estrema raccolga la maggioranza dei suffragi. Così la legislazione segue una via mediana ed equitativa, con tendenza a costituire sempre migliori condizioni per gli operai, senza attaccare alla radice il privilegio della proprietà — a seguire cioè la linea che, secondo la risultante delle opinioni comuni alla grande maggioranza, costituisce la combinazione del diritto con l'equità e con la benevolenza che va tribuita ai più sfavoriti dalla sorte.

Non vogliamo, però, mancar qui di avvertire come vi siano argomenti per sostenere che la democrazia diretta opera anche nel senso di attenuare la lotta di classe ed eziandio di appianare fino ad un certo punto le stesse divisioni di classe. Abbiamo altrove (1) notato che in Isvizzera il concetto di lotta

(1) Cfr. *Il Socialismo in Isvizzera* in *Critica Sociale*, loco citato.



Digitized by Google

di classe, il quale è la pietra angolare del movimento socialista in Italia e in Germania, è relegato nell'ombra, nè rappresenta un principio fondamentale o grandemente importante; e abbiamo, in quell'occasione, citata l'opinione d'uno dei capi del partito socialista svizzero, Teodoro Curti, il quale scrisse: « Le speculazioni, quali la legge di bronzo dei salarî, la proletarizzazione delle masse e la lotta di classe non hanno commosso profondamente gli spiriti, precisamente perchè, grazie alle libertà politiche, rimaneva aperto il campo alle riforme sociali e tra le classi della società avveniva un continuo scambio di idee e di concessioni ». (1) Quanto agli Stati Uniti d'America, l'autore che li ha meglio studiati e descritti, il Bryce, ci conferma replicatamente che una divisione di classi come in Europa, non esiste colà. « Le differenze di opinioni (egli scrive, in un passaggio della sua grandiosa opera (1)) sono verticali e non orizzontali ». E in un altro punto spiega questo suo concetto così: « Le classi non sono affatto in America ciò che sono nelle grandi nazioni dell'Europa. Non bisogna dividerle, dal punto di vista politico, in alte e basse classi, in ricchi e poveri. ma piuttosto secondo le loro occupazioni e secondo le con-

(1) Nella *Suisse au XIX siécle*, Vol. 2°.
(1) *Op. cit.* III°, 358.

Digitized by Google

dizioni di vita che costituiscono il loro ambiente »; (1) e cioè, per esempio, in coltivatori, ricchi e poveri, padroni e lavoratori, che formano tutti una sola categoria e portano nell'opinione pubblica un'unica data tendenza; in commercianti, anche qui, ricchi e poveri, padroni e lavoratori, che determinano tutti insieme un'altra corrente di opinione pubblica. Mentre in Europa la divisione, dal punto di vista politico, è, sommariamente, in senso orizzontale, e cioè tutti i padroni, tutti i ricchi (proprietari fondiari, commercianti, industriali ecc.), e tutti i poveri, tutti i lavoratori appartengano all'agricoltura, all'industria ecc.

Ma, anche ritenuta questa distinzione verticale di classi, non è da credere, secondo il Bryce, che una di esse sia riuscita a costituirsi in classe dirigente. « In Europa (egli scrive (1)) vi è sempre una classe dirigente, un gruppo di persone che la nascita, la ricchezza o l'educazione hanno elevato al di sopra dei loro simili, e alle quali fu lasciata la cura di formare l'opinione pubblica, di determinare la direzione dell'amministrazione pubblica, di occupare i seggi delle legislature. L'opinione pubblica della Germania, dell'Italia, della Francia e dell'Inghilterra, è stata, in complesso, l'opinione della classe che porta abiti neri ed abita buone case,

(1) *Op. cit.*, III°, 391.
(1) *Op. cit.*, Vol. III°, pag. 355-7.

Digitized by Google

quantunque nei due ultimi paesi, sia stata sempre più influenzata, durante gli ultimi anni, dalla opinione delle classi socialmente inferiori. Sebbene i membri del Parlamento inglese obbediscano ora alla massa dei loro elettori quando questi esprimono nettamente un desiderio, l'influenza che agisce ancora maggiormente su di essi e li avvolge, è sempre l'opinione d'una classe o di certe classi, e non quella di tutta la nazione. La classe a cui appartiene la grande maggioranza dei membri delle due Camere (cioè quella dei proprietari fondiarî, e dei membri delle professioni liberali o dell'alto commercio) è la classe che forma in gran parte e che esprime ciò che si chiama l'opinione pubblica... Negli Stati Uniti, l'opinione pubblica è l'opinione di tutta la nazione, quasi senza distinzione di classi. Gli uomini politici... non aspirano a formare l'opinione; essi sono come lo schiavo orientale che dice: odo ed obbedisco. E non vi è neppure una classe, un gruppo d'uomini, uno stato sociale, il quale crei, piuttosto che un altro, delle idee, e che costruisca una dottrina politica per le masse. L'opinione della nazione è la risultante delle viste non d'un certo numero di classi, ma di una moltitudine di individui, differenti senza dubbio l'uno dall'altro, ma meno differenti dal punto di vista politico che se fossero membri di gruppi separati dal rango sociale o dalla proprietà. »

Digitized by Google

Altre importanti conferme, nello stesso senso, ci offre l'autore nominato: « In Europa (scrive (1)) le classi sono divenute dei fattori nella politica per interesse o per passione. Le leggi e l'amministrazione sono state talvolta assai dure per una classe e questa classe ha voluto difendersi ed affrancarsi. Ovvero i suoi sentimenti sono stati feriti da ingiustizie o insulti anteriori, ed essa cerca l'occasione di vendicarsi. Ma non si può dire che in America una classe abbia una di queste ragioni per agire così. Le classi non sono dunque state uno dei principali fattori nella politica americana o nella formazione dell'opinione pubblica del popolo americano ». E finalmente: « Possiamo ripetere ciò che abbiamo già detto, che in America l'opinione non ha la sua origine in una classe particolare, ma che essa cresce e si sviluppa in tutta la nazione ». (1)

Senza voler approfondire più oltre l'argomento, ci basta poter venire alla conclusione che sembra si possa sostenere aver la democrazia diretta un'influenza nel senso sia di attenuare la lotta di classe sia anche di attenuare la stessa divisione fra le classi. La teoria della divisione e della lotta di classi ha preso origine nella mente di poderosi pensatori volta a studiare lo spettacolo che offri-

(1) *Op. cit.* III°, 407.
(1) *Op. cit.* III°, 344.

Digitized by Google

vano i maggiori Stati d'Europa, nei quali quella teoria è perfettamente vera. Ma potrebbe darsi che il nuovo mondo e gli assetti politici veramente nuovi presentino molte cose che (come diceva Amleto) non entrano nella nostra filosofia.

* * *

Per toccare con mano come la teoria del Mosca, che le minoranze organizzate dominano sempre sulla massa disorganizzata, vien meno davanti alla democrazia diretta, dobbiamo vedere che cosa faccia, nella pratica, il popolo, mediante il *referendum,* l'iniziativa, e il diritto di revisione; se veramente, là dove esistono questi istituti, la minoranza organizzata detti essa, in realtà, le leggi alla massa; o se non piuttosto la massa riesca ad ottenere soltanto le leggi che più le piacciono.

Per fare questa constatazione esporremo i dati che ci presenta la statistica politica svizzera. Abbandoneremo le votazioni federali, come quelle che sono meno significanti per noi; e ci faremo ad esaminare quelle cantonali, osservando che cosa accade nei vari Cantoni onde trarne il giudizio se il popolo di questi sia veramente sovrano o se invece sia governato da una « classe politica ». Ci limiteremo al periodo 1890-1894.

Digitized by Google

Nel 1890, in ordine di data, furono respinte dal popolo dei seguenti Cantoni le seguenti leggi:

*Zugo* : revisione parziale della legge sull'assicurazione immobiliare contro gli incendi: *Basilea-Città*: legge sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie; *Berna*: legge sull'imposta ; *Ginevra* : legge costituzionale sulle incompatibilità; legge costituzionale sul *referendum* facoltativo; legge costituzionale sul diritto di iniziativa; *Ticino*: legge sull'imposta; *Grigioni*: censimento degli immobili; progetto di legge circa le frazioni di comune; *Basilea-Città*: domanda di iniziativa circa la rappresentanza proporzionale nella nomina dei deputati al Gran Consiglio.

Nello stesso anno, 1890, vennero accettate le seguenti disposizioni legislative:

*Basilea-Città*: costituzione riveduta; *Svitto* : disposizioni concernenti le intimazioni mediante affissi relative alle successioni; disposizioni legali sulle scomparse di persone o assenze prolungate; *Zurigo*: modificazione all'art. 4 della legge sulle votazioni; legge sui funerali; *Berna*: legge sulla procedura in materia di responsabilità civile e proprietà intellettuale o industriale; *Turgovia*: legge sull'igiene pubblica e sulla polizia delle derrate alimentari; *Ticino*: domanda di iniziativa per la revisione della costituzione, da farsi col mezzo di una costituente; *Svitto*: disposizioni legali concernenti l'assicurazione

Digitized by Google

dei fabbricati e del mobilio in caso d'incendio; legge sull'indennità in caso di incendio dei fabbricati; modificazione dell'art. 2 della legge sulla Banca cantonale; legge concernente l'imposizione degli stabilimenti di trasporto, depositi di mercanzie ecc.; *Berna*: legge sulla creazione d'una scuola industriale; decreto modificante una legge precedente circa la scuola d'agricoltura della Rütti; *Grigioni*: revisione della procedura penale; *S. Gallo*: progetto di costituzione.

Nell'anno 1891 furono respinti:

*Lucerna*: domanda di iniziativa per la revisione della costituzione; *Zugo*: domanda di iniziativa concernente la revisione della legge sugli esercizî e sull'imposta; *Sciaffusa*: legge costituzionale concernente la revisione delle disposizioni relative al potere giudiziario; *Soletta*: legge circa l'applicazione della legge federale d'Esecuzione e Fallimenti; *Berna*: idem; *Argovia*: idem; *Basilea-Campagna*: idem; legge relativa al diritto matrimoniale in materia di beni, al diritto d'eredità, e alle donazioni; *Argovia*: secondo progetto d'una legge cantonale per l'applicazione di quella federale d'Esecuzione e Fallimenti; art. 55 della legge predetta; domanda di revisione per affidare al popolo l'elezione dei membri del Consiglio di Stato e di quello degli Stati; *Svitto*: revisione parziale della costituzione; *Soletta*: legge sulle conseguenze in ordine ai diritti civici dell'esecuzione infruttuosa; *Grigioni*:

Digitized by Google

legge sugli stipendi dei membri del corpo insegnante primario; *Turgovia*: decreto concernente la riorganizzazione degli stabilimenti cantonali di alienati.

Nell'anno 1891 furono accettati:

*Lucerna*: revisione della Costituzione; *Ticino*: costituzione riveduta; *Berna*: decreto circa la percezione d'un imposta per l'estensione del servizio pubblico degli alienati; legge circa l'abrogazione di leggi concernenti la fabbricazione dell'acquavite e del *trois-six*; *Turgovia*: legge circa la revisione del capitolo XI della legge rurale; legge d'applicazione di quella federale d'Esecuzione e Fallimenti; *Basilea-Città*: elezione dei giudici da parte del popolo; *Ticino*: domanda di iniziativa per una revisione parziale della costituzione cantonale, mediante una Costituente; *Zurigo*: legge d'applicazione di quella federale d'Esecuzione e Fallimenti; *Berna*: decreto concernente la partecipazione dello Stato alla costruzione di nuove ferrovie; *Soletta*: codice civile riveduto; codice di procedura riveduto; *Basilea-Campagna*: secondo progetto di legge concernente il diritto matrimoniale in materia di beni, il diritto d'eredità, e le donazioni; *Ginevra*: legge costituzionale in materia di iniziativa; legge costituzionale circa l'epoca dell'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato e durata delle loro funzioni; *Zurigo*: legge costituzionale concernente disposizioni particolari

Digitized by Google

applicabili ai comuni che hanno più di 10.000 abitanti; legge concernente l'annessione alla città di Zurigo di alcuni comuni limitrofi, e le imposte comunali di Zurigo e Winterthur (approvata, meno un articolo riguardante l'estensione della scuola primaria); concordato tra i Cantoni di Zurigo, Svitto e S. Gallo circa l'esercizio della pesca nel lago di Zurigo; *Basilea-Città*: decreto concernente la libera disposizione della Piazza del Mercato; *Soletta*: secondo progetto di legge d'applicazione di quella federale d'Esecuzione e Fallimenti; legge per incoraggiare e migliorare l'allevamento del bestiame; *Zugo*: iniziativa di revisione costituzionale; *Svitto*: secondo progetto di revisione costituzionale; legge d'applicazione di quella federale di Esecuzione e Fallimenti; *Berna*: secondo progetto di legge d'applicazione di quella federale d'Esecuzione e Fallimenti; *Basilea-Campagna*: decreto concernente la revisione della costituzione cantonale; secondo progetto di legge d'applicazione di quella federale d'Esecuzione e Fallimenti; *Grigioni*: legge concernente la revisione delle condanne penali; *Zugo*: legge relativa alla creazione d'una banca cantonale; *Basilea-Città*: decreto modificante la Costituzione nel senso di affidare agli elettori la nomina dei membri dei tribunali cantonali.

Nell'anno 1892 furono respinti:

*Ticino*: legge sulla partecipazione dello

Digitized by Google

Stato alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie regionali; *Turgovia*: legge sullo stipendio degli uscieri di prefettura; *Ticino*: legge sulla polizia degli esercizi pubblici; *Zurigo*: legge modificante alcune disposizioni relative ai giudici di distretto; *Ginevra*: revisione totale della costituzione; *Svitto*: decreto concernente l'acquisto di 200 azioni della ferrovia del Sud-est svizzero; *S. Gallo*: legge sui funerali civili; *Argovia*: legge relativa alle tasse di naturalizzazione; *Basilea-Campagna*: legge riguardante il riposo domenicale.

Nell'anno 1892 furono accettati:

*Turgovia*: decreto concernente la ricostruzione d'un manicomio; *Berna*: legge circa il riordinamento dei registri fondiarî e titoli ipotecari distrutti nell'incendio di Meiringen; *Soletta*: legge sulle tasse da prelevarsi per diritti di concessioni idrauliche accordate dallo Stato; legge trasformante la sezione commerciale della scuola cantonale in scuola di commercio; iniziativa circa le intimazioni di pagamento e le minaccie di fallimento; *Zurigo*: decreto autorizzante un credito per la trasformazione dello stabilimento Beugger a Wülflingen in casa di salute; decreto autorizzante un credito per la costruzione d'una clinica e policlinica oftalmica; *Basilea--Campagna*: costituzione cantonale; *Turgovia*: iniziativa per il ripristino d'una tassa sulla birra; *Ginevra*: legge costituzio-

Digitized by Google

nale sulla rappresentanza proporzionale dei deputati al Gran Consiglio; legge costituzionale modificante un articolo della legge sul culto protestante; *Turgovia*: decreto per la costruzione d'un nuovo ospedale per vaiuolosi; *Grigioni*: costituzione cantonale riveduta; *Ticino*: costituzione cantonale riveduta; *Sciaffusa*: legge relativa alla revisione di tre articoli della costituzione; *Friburgo*: revisione parziale della costituzione cantonale; *Berna*: revisione della costituzione, mediante il Gran Consiglio; legge concernente la partecipazione dello Stato al mantenimento delle strade di IV classe; modificazione e completamento della legge sull'assicurazione immobiliare.

Nell'anno 1893 furono respinti i provvedimenti seguenti:

*Soletta*: revisione della costituzione, mediante una costituente; *S. Gallo*: iniziativa per l'introduzione del voto proporzionale; *Turgovia*: secondo progetto di legge sugli stipendi degli uscieri di prefettura; legge sull'esecuzione d'un catasto generale; legge circa un'imposta sugli spacci di birra; legge sulla sovvenzione dello Stato alle ferrovie a scartamento ridotto; *Basilea--Campagna*: legge sugli onorari dei membri del Consiglio di Stato, del cancelliere e del suo sostituto; *Grigioni*: legge sugli stipendi degli insegnanti primarî; legge circa l'obbligo del bollo per le cambiali; legge d'imposta sulle successioni collaterali, legati, donazioni ecc.; *Berna*:

Digitized by Google

legge sulle conseguenze civiche del fallimento e dell'esecuzione infruttuosa; *Argovia*: iniziativa concernente la revisione della legge sulla caccia; *Soletta*: riforma finanziaria; *Svitto*: iniziativa concernente una legge sul bollo; *Turgovia*: questione della gratuità del materiale scolastico per le scuole primarie e le scuole di perfezionamento; *Lucerna*: domanda d'iniziativa concernente l'introduzione dell'elezione proporzionale per i deputati al Gran Consiglio, e la divisione del Cantone in 8 circoli elettorali.

Nell'anno 1893 furono accettati:

*Soletta*: legge sull'istituzione dei tribunali di probiviri; *Lucerna*: legge sull'imposta; *Sciaffusa*: ripristino della pena di morte per omicidio; *Zurigo*: modificazione dell'articolo della Costituzione riguardante l'elezione dei maestri e degli ecclesiastici, nel senso proposto dal Gran Consiglio e non dalla domanda d'iniziativa; modificazione d'un articolo della legge concernente l'industria degli alberghi; legge sulle costruzioni nelle località urbane; *Berna*: legge concernente l'organizzazione della polizia cantonale; *Argovia*: legge circa il ritiro del cantone di Argovia dal concordato con altri Cantoni relativo ai vizi redibitori del bestiame; *Berna*: costituzione cantonale; *Ginevra*: legge costituzionale per l'elezione da parte del popolo dei deputati al Consiglio degli Stati; *Zurigo*: legge riguardante la custodia e la tassa dei

Digitized by Google

cani; legge sulla divisione di quattro parrocchie; legge sul trasferimento allo Stato della maggior parte dei servizi stradali; *Berna*: modificazione alla legge sull'imposta; *Soletta*: secondo progetto di legge sulle conseguenze civiche del fallimento e della esecuzione infruttuosa; *Svitto*: legge sui diritti d'eredità; *Ticino*: revisione parziale della costituzione riguardante l'esercizio elettorale dei ticinesi domiciliati all'estero.

Nel 1894 furono respinti:

*Berna*: secondo progetto sulle conseguenze civiche del fallimento e dell'esecuzione infruttuosa; *Ginevra*: legge accordante un credito di un milione e mezzo di franchi al governo per assicurare la costruzione d'una ferrovia; *Grigioni*: legge sull'esercizio della caccia; *Zurigo*: decreto determinante a quale comune politico deve essere annesso Herzogenmühle; iniziativa per la soppressione delle pensioni dei maestri e degli ecclesiastici; legge sugli stipendi dei membri del Consiglio di Stato e dei giudici cantonali.

Nel 1894 furono accettate:

*Friburgo*: revisione parziale della costituzione cantonale; *Turgovia*: legge concernente il pegno del bestiame; *Zurigo*: legge che proibisce il lavoro nelle fabbriche nei giorni festivi; modificazione alla legge sull'assicurazione dei fabbricati; *Soletta*: legge sull'alloggio dei cancellieri di tre prefetture; *Ticino*: revisione della costituzione nel senso di sta-

Digitized by Google

bilire una sede permanente del Tribunale d'Appello; *Zugo*: revisione della costituzione; *Berna*: legge sulle scuole primarie; *Turgovia*: decreto concernente l'ampiamento del Manicomio cantonale; *Grigioni*: legge sulle costruzioni; *Zurigo*: legge circa le fiere, i mercati, il commercio ambulante; decreto circa la conservazione del fondo cantonale per i vigneti; revisione della legge sulla filossera; elevazione dell'imposta dei biglietti di Banca dal 5 al 6 p. cento dell'ammontare dell'emissione; *Berna*: legge sull'edilizia; legge sugli alberghi; *Zurigo*: domanda di iniziativa concernente la revisione dell'art. 32, alinea 2, della costituzione; legge sul diritto d'iniziativa popolare; legge sulla protezione degli operai; *Argovia*: completamento della legge rurale; legge sulle conseguenze del fallimento e dell'esecuzione infruttuosa; parziale modificazione della legge sulle elezioni e le votazioni; *Soletta*: legge sull'assicurazione del bestiame; *Sciaffusa*: domanda di iniziativa per la revisione della costituzione cantonale, da farsi per mezzo d'una Costituente; *Ticino*: legge circa la creazione di un manicomio; riforma dell'organizzazione giudiziaria e della procedura penale.

Abbiamo qui la statistica delle votazioni cantonali avvenute in tutta la Svizzera nel periodo di cinque anni consecutivi, scelto a caso, e sufficiente per darci un'idea di quello che può fare, in ordine alla direzione della

Digitized by Google

cosa pubblica, quella massa disorganizzata che, nei regimi puramente parlamentari, come nelle monarchie assolute, è sempre governata da una piccola « classe politica ».

Dalla semplice lettura dello specchio delle votazioni surrriportate balza agli occhi l'immensa differenza che corre tra queste forme di governo e la democrazia diretta; e apparisce la potenza veramente sovrana della volontà della massa in quest'ultima.

Gli oggetti più disparati, che, negli Stati puramente costituzionali, si trattano e si risolvono, del tutto lontano dalla massa medesima, e senza che questa ne abbia spesse volte neppure sentore, qui sono interamente sottoposti al suo giudizio inappellabile. Questioni che presso di noi sono di competenza o del Parlamento o d'una divisione del Ministero, o del Consiglio di Stato, o d'un Prefetto, o d'una Giunta provinciale, sono, nei paesi ordinati a democrazia diretta, giudicate e risolte dalla maggioranza del popolo. Questa decide di tutto: dal mutamento della costituzione, alla partecipazione dello Stato alla costruzione d'una ferrovia; dall'erezione di una scuola, all'introduzione di una nuova imposta; dalla determinazione di una circoscrizione amministrativa a una legge di polizia; dal diritto civile agli stipendi dei maestri o degli ecclesiastici.

Chi consideri il forte numero di leggi elaborate dai Gran Consigli e dai Governi can-

Digitized by Google

tonali — minoranza organizzata, « classe politica » — e a cui la maggioranza dei cittadini — massa disorganizzata — ha, col suo voto contrario, negato vigore; non può non iscorgere immediatamente quanto noi ci troviamo qui lontani dalla teoria del Mosca, e quanto gli Stati a democrazia diretta rappresentino alcunchè di veramente nuovo e di radicalmente diverso da quelli a cui la teoria stessa si applica.

E ce ne persuaderemo maggiormente, riflettendo, non solo al numero delle leggi che i governanti approvarono e la massa respinse, ma anche a quelle che scaturirono direttamente dal volere della massa: ne abbiamo parecchi esempi, nella serie sopra enumerata, sia nelle domande di iniziativa (le quali hanno sempre un'origine e uno spirito contrari alla classe dirigente, giacchè si spiegano là dove una determinata tendenza popolare non trova la sua esplicazione nè nel governo nè nell'assemblea dei rappresentanti) che furono accettate dal popolo; sia nei *secondi progetti* di varie leggi che furono sottoposti alla votazione popolare ed approvati. La presentazione, infatti, di un secondo progetto di legge che, dopo la reiezione del primo, viene accettato, significa che il secondo progetto venne elaborato in modo da introdurvi quelle disposizioni o toglierví quelle altre la cui mancanza o la cui presenza aveva fatto respingere il primo progetto dalla maggioranza



Digitized by Google

popolare. Significa insomma che gli enti governativi e legiferanti hanno sentito e hanno obbedito alla volontà di questa maggioranza.

Ciò ne conduce ad un'altra osservazione. Nei paesi dove esistono il *referendum* e i diritti d'iniziativa e di revisione, la potenza della volontà della massa sul governo è assai maggiore di quello che apparisce dalla misura con cui, in concreto, tale volontà si fa valere mediante quegli istituti.

L'esistenza del *referendum,* dell'iniziativa e della revisione, è, per sè stessa, infatti, una spada di Damocle che pende sopra ogni disposizione legislativa o costituzionale contraria al volere della maggioranza della comunità. Basta l'esistenza di quegli istituti, per determinare gli enti governativi a prestare la massima attenzione alla volontà della massa e ad obbedirvi prontamente, giacchè essi sanno che qualunque disobbedienza sarebbe punita dalla massa con un voto che manderebbe a picco la disposizione di cui si tratta. La sola esistenza di quelle istituzioni, adunque, esercita, indipendentemente dalla loro messa in azione, un peso decisivo nel senso di rendere sovrana nelle determinazioni del governo la volontà popolare.

Chiunque ha qualche pratica della vita politica d'un Cantone svizzero sa quanto questa paura del *referendum* influisca sulle decisioni del governo e dell'assemblea; e sa come, conseguentemente, il governo obbedi-

Digitized by Google

sca docilmente a quella che i conservatori italiani chiamerebbero «la piazza», cioè all'opinione pubblica. E quanto all'America, il Bryce, nel suo libro più volte citato, offre numerose ed esplicite testimonianze, che vi accade la stessa cosa.

«Anche là (egli scrive) dove il meccanismo per pesare o misurare la volontà popolare, da una settimana all'altra, o da un mese all'altro non è stato inventato o non è vicino ad esserlo, può avvenire che i capi, ministri o legislatori, siano condotti ad agire come se esistesse; ciò è a dire, che essi osservano tutte le manifestazioni dell'opinione pubblica corrente, e che cercano di agire secondo l'idea che si fanno di queste manifestazioni. In questo caso la massa dei cittadini, non perde di vista gli affari pubblici, perchè sente che è essa che governa realmente, e che i suoi rappresentanti, esecutivi o legislativi, sono piuttosto i suoi servitori che i suoi rappresentanti.... Al di sopra dei Presidenti e dei governatori di Stato, al disopra del Congresso e delle legislature di Stato, s'erge l'opinione pubblica che è, agli Stati Uniti, la grande fonte del potere, il padrone di tutti i servitori che tremano dinanzi a lei.... Siccome (*la americana*) è la forma di governo popolare più sviluppata, è anche la forma che produce più naturalmente ciò che ho chiamato il governo mediante l'opinione pubblica. Si può dire che il governo popolare esiste dovunque

Digitized by Google

il potere intiero è dato al popolo e viene dal popolo. Il governo mediante l'opinione pubblica esiste là dove i desiderî e le viste del popolo prevalgono, anche prima d'essere stati espressi per mezzo degli organi regolari stabiliti dalla legge, e senza che sia necessario che vengano espressi in tale forma.... Essa (l'opinione pubblica) cresce e si sviluppa non al Congresso, nè nelle legislautre di Stato, nè in quelle grandi Convenzioni che fanno i programmi e scelgono i candidati, ma nella massa del popolo. Essa viene espressa dovunque dalla voce della folla. Essa governa come una potenza impalpabile che penetra tutto, a guisa dell'etere che passa traverso a ogni cosa. Essa raccorda tutte le parti di questo sistema complicato, e dà ad esse l'unità di scopo e di azione che posseggono ». (1)

* * *

Abbiamo più volte accennato alla circostanza che tra le monarchie assolute e quelle parlamentari non v'è diversità di sostanza, e che la vera e sostanziale distinzione delle forme di governo deve farsi tra gli Stati assoluti e parlamentari da una parte, e quelli a democrazia diretta dall'altra. Ciò forma anzi il punto centrale del nostro pensiero.

(1) Bryce — *Op. cit.*, Vol. III, Quatrième partie.

Digitized by Google

Ma alcuni uomini politici (come, per esempio, l'on. Sacchi) professano in Italia la teoria che la monarchia sia compatibile col governo democratico.

Non sappiamo che cosa costoro intendano per governo democratico; forse qualche larva di *referendum* amministrativo mediante il quale si potrà votare sopra la convenienza o meno di erigere in piazza una fontana, o di istituire una biblioteca circolante. Con questo la monarchia è compatibilissima; ma col governo democratico, di cui noi abbiamo delineata qualche fattezza, col governo nel quale (come scrive Tocqueville) « al di sopra d' tutte le istituzioni e al di fuori di tutte le forme, esiste un potere supremo, quello del popolo che le distrugge o le modifica a sua posta » (1) — con questo governo, che è il solo nel quale la volontà popolare sia pienamente sovrana, la monarchia è, intuitivamente, incompatibile.

E' incompatibile, non tanto per il fatto in sè stesso dell'esistenza, alla testa dello Stato, d'un potere ereditario; quanto perchè questo fatto richiede imprescindibilmente un ordinamento generale dello Stato che si dirami in tutta la nazione mediante una rete di istituzioni immobiliste, non atte cioè ad essere smosse o modificate profondamente dal-

(1) TOCQUEVILLE — *La Démocratie en Amérique*, Vol. II, Chap. I.

Digitized by Google

l'onda in perpetuo cangiamento della volontà popolare; imperocchè, senza questa forte rete di istituzioni immobiliste, ferme come scogli, resistenti all'urto del volere della folla, non potrebbe restare immobile e perenne neppure l'istituzione suprema, la monarchia.

Ciò è, ripetiamo, intuitivo, così che ci parrebbe superfluo l'insistervi. La questione della monarchia non è una questione di forma perchè non si tratta soltanto dell'ereditarietà anzichè dell'eleggibilità del potere supremo. L'esistenza della monarchia impone una serie di istituzioni, salde contro la volontà della massa, non dipendenti da essa, le quali movano dal centro dello Stato e giungano alla periferia, e creino degli argini la cui esistenza o il cui abbattimento non dipenda da un voto della maggioranza. Sarebbe ridicolo il pensare che, non diciamo la nomina da parte del popolo dei ministri, ma il *referendum* (illimitato, come l'abbiamo visto in Isvizzera), e i diritti d'iniziativa e di revisione — vale a dire i mezzi coi quali soltanto la massa riesce a sfuggire al governo della « classe politica » e a imporre pienamente la sua volontà nella direzione della cosa pubblica — siano compatibili con una istituzione legalmente eterna e alla quale una certa parte della sovranità deve, legalmente, appartenere in modo perenne.

La teoria del Mosca, adunque, la quale si applica con perfetta verità a tutti i fenomeni

Digitized by Google

politici che si manifestano nelle varie forme di governo fino e inclusivamente al sistema parlamentare, vien meno di fronte a quel moderno sviluppo della democrazia mediante il quale la legislazione, ordinaria e costituzionale, è plasmata direttamente dalla massa, coi sistemi di cui abbiamo parlato.

Un tale ordinamento politico sfugge completamente al principio generale affermato dal Mosca. Esso si innalza di fronte alle monarchie assolute e ai governi parlamentari — entrambi *anciens régimes* — come un assetto veramente nuovo. Esso costituisce (come scrive il Bryce (1)) « in fatto, se non in apparenza, un governo diverso dal sistema rappresentativo quale se lo figuravano i pensatori e gli uomini di Stato europei dell'ultima generazione. Ed è a questo genere di governo che sembrano tendere le nazioni democratiche ».

(1) *Op. cit.*, Vol. III, pag. 346.

Digitized by Google

## *Errata-Corrige.*

A pag. 218, riga 15, invece di « in piccola schiera » leggasi « in piccole schiere ».

A pag. 219, riga 3, invece di « esercito nazionale » leggasi « esercito stanziale ».

Digitized by Google

# INDICE

*Introduzione* di A. Ghisleri . . . . . pag. VII-XIII
*Prefazione* . . . . . „ 3-12

CAPITOLO I.

*Vecchi e nuovi governi.*

La distinzione delle forme di governo — Sua errata applicazione — I governi contro i popoli e i popoli contro i governi — Persecuzioni comuni alle monarchie assolute e ai regimi parlamentari — La " classe politica „ — Il passaggio dal vecchio al nuovo . . . . . pag. 15-38

CAPITOLO II.

*Le monarchie assolute.*

L'opinione pubblica nelle monarchie assolute e nei regimi parlamentari — Prove del suo trionfo nelle prime — Enrico IV, Maria de' Medici e Luigi XIII — La volontà popolare anticlericale vincitrice nella monarchia assoluta francese — Necker e il " contoreso „ — Il popolo

Digitized by Google

e la politica estera prima della Rivoluzione — I *clubs* e le associazioni operaie. . . . . pag. 41-61

CAPITOLO III.

***Il sistema parlamentare.***

Ostacoli speciali contro la volontà popolare — La monarchia costituzionale — Re-travicello? — Interessi dinastici e mezzi per farli valere — Il tipo normale della monarchia costituzionale — La volontà del re nella scelta dei ministri — Le crisi — L'educazione politica professionale del monarca — I rapporti personali di politica estera — L'opinione di Max Nordau — Re e Presidenti, pag. 65-101

CAPITOLO IV.

***Il sistema parlamentare*** (cont.).

Ancora degli ostacoli speciali contro la volontà popolare — Senato di nomina regia — Opinioni del Summer Maine, del Palma, di Cavour, di Crispi — L'esercito permanente — Sua funzione, dichiarata dal Mosca — Le armi e la Costituzione — Questione di forma? — Un'obbiezione insostenibile — Le violazioni abituali dello Statuto — Superfluità del colpo di Stato . . . . . pag. 105-131

CAPITOLO V.

***Il sistema parlamentare*** (cont. e fine).

Ostacoli di ordine generale contro la volontà del popolo — Il meccanismo parlamentare — Il vizio alla radice: l'elezione — Pressioni e corruzioni governative — La facoltà di sciogliere la Camera — L'azione del candidato — Il funzionamento del sistema: osservazioni di Max Nordau — L'annientamento della divisione dei poteri — La questione di fiducia e la trasformazione del potere esecutivo in legislativo . . . . . pag. 135-168

Digitized by Google

## CAPITOLO VI.

### *La democrazia diretta.*

Il *novus ordo* — Effetti dell'assenza di crisi e della impossibilità di sciogliere le assemblee — Vantaggi dell'eleggibilità e periodicità della funzione di Capo dello Stato — Il principio dell'eleggibilità in tutti gli uffici pubblici — Stati Americani e Cantoni Svizzeri — L'azione del *referendum* — I diritti d'iniziativa e di revisione in America e in Isvizzera — La rivoluzione legalizzata — Rappresentanza proporzionale e nazione armata — I diritti politici del popolo svizzero . . . . . pag. 171-225

## CAPITOLO VII.

### *La sovranità popolare.*

Lo sradicamento della "classe politica" — La votazione sulle cose anzichè sulle persone, e la sua portata — La democrazia diretta e la lotta di classe — Le classi in America e in Europa — La massa legislatrice: esempi svizzeri — Il dominio dell' "agora" — Monarchia e democrazia — Conclusione . . . . . pag. 229-263

Digitized by Google

Digitized by Google